

# **L'exclusion: « Que sais-je ? » n° 3077 (French Edition)**

**Julien Damon**

VISIT...

LANZAROTE  
*Caliente*.com

*Que  
sais-je?*



# L'EXCLUSION

Julien Damon

puf



QUE SAIS-JE ?

***L'exclusion***

JULIEN DAMON

Professeur associé à Sciences Po  
(Master d'urbanisme)

*Troisième édition mise à jour*

*7<sup>e</sup> mille*



# Remerciements

*À P., P., P., et C. qui, avec le temps, sauront tous se reconnaître.*

*À l'accueil du cycle d'urbanisme de Sciences Po.*

*À tous ceux qui analysent différemment la question de l'exclusion.*

*Et à tous ceux qui bénéficieront d'une révision des politiques de lutte contre l'exclusion...*

# Bibliographie thématique « QUE SAIS-JE ? »

Pierre Muller, *Les politiques publiques*, n° 2534

Patrick Cingolani, *La précarité*, n° 3720

François-Xavier Merrien, *L'État-providence*, n° 3249

Amédée Thévenet, *L'aide sociale en France*, n° 1512

Serge Paugam, *Les liens sociaux*, n° 3780

Julien Damon, *Les politiques familiales*, n° 3776



978-2-13-061358-9

Dépôt légal – 1<sup>re</sup> édition : 2008

3<sup>e</sup> édition mise à jour : 2011, avril

© Presses Universitaires de France, 2008  
6, avenue Reille, 75014 Paris

# Sommaire

Page de titre

Remerciements

Bibliographie thématique « QUE SAIS-JE ? »

Page de Copyright

Introduction

Chapitre I – Richesse(s) et pauvreté(s) de la notion d'exclusion

**I. – Émergence et succès de la thématique de l'exclusion**

**II. – Critiques et portée d'une notion controversée**

**III. – Les mesures de la pauvreté comme approximation de l'exclusion**

**IV. – Les craintes françaises à l'égard de la pauvreté et de l'exclusion**

Chapitre II – La lutte contre les exclusions et le complexe bureaucratique-assistanciel

**I. – L'accordéon d'un État-providence sommé de lutter contre les exclusions**

**II. – Pans, vecteurs et acteurs de la lutte contre l'exclusion**

**III. – La dépendance mutuelle des associations et des pouvoirs publics**

**IV. – Du paritarisme aux partenariats : les mutations de l'action publique**

**V. – Des Français critiques mais toujours solidaires**

Chapitre III – Vers un « social rationnel » ?

**I. – Un objectif souhaitable : zéro SDF**

**II. – Les travailleurs pauvres : de la pauvreté active à la solidarité active**

**III. – Les interventions et les incitations croissantes de l'Union européenne**

Conclusion

Bibliographie

Notes

# Introduction

La notion d'exclusion prête à confusion, discussion et interrogation. Chômeurs de longue durée, mal-logés, allocataires du RMI (devenu RSA depuis 2009), handicapés, immigrés dits clandestins ou sans-papiers, jeunes relégués dans les quartiers sensibles, sans domicile fixe (SDF) peuvent être réunis sous une même appellation. L'exclusion, en général ou bien qualifiée de sociale ou d'urbaine, se confond avec la pauvreté, la misère, l'isolement, la ségrégation, le handicap, la discrimination, le besoin. Pouvant, à l'extrême, désigner toute inégalité ou toute différence, elle porte sur des problèmes disparates et des populations hétérogènes. Le pluriel s'est d'ailleurs peu à peu imposé dans les discours comme dans le droit. Ce n'est plus d'exclusion mais des exclusions que traitent les politiques publiques.

Une option, amenée par des experts français et relayée à l'échelle européenne, est d'envisager l'exclusion comme un cumul de handicaps, au-delà de la seule pauvreté monétaire. La notion n'en ressort pas forcément plus claire ni plus opératoire. Elle est toujours discutée.

Il lui est reproché d'être métaphorique, voire idéologique. Mais s'il est équivoque, le terme ne peut être irrémédiablement repoussé. La plupart des problèmes sociaux actuels peuvent valablement être appréciés par rapport à l'exclusion qui ne se réduit pas à l'insuffisance des revenus, mais se manifeste dans les domaines du logement, du travail, de la santé, ou de la participation aux activités de la cité.

Le succès de la notion d'exclusion se comprend aisément à un moment où, après un demi-siècle de renforcement de l'État-providence, certaines situations d'indigence sont considérées comme intolérables, comme des atteintes aux droits de l'homme dans des sociétés d'opulence, de stabilité et de bien-être croissant.

Dans un contexte de chômage massif, l'exclusion est devenue une crainte redoutée par la majorité des Français. En réponse, la lutte contre l'exclusion est devenue depuis les années 1990 un impératif des politiques publiques. Signant un retour en force de l'aide et de l'action sociales (c'est-à-dire de l'assistance) ainsi que le passage progressif d'une protection sociale assise sur l'activité professionnelle à une protection sociale reposant sur la citoyenneté, cette action publique singulière n'a pas de définition ni de délimitation précises. Elle

englobe un assortiment d'interventions et de droits sociaux, avec pour principales visées l'insertion des personnes défavorisées, l'accès aux droits et la lutte contre la pauvreté.

Le principe de cet ouvrage n'est pas de proposer un tableau exhaustif des problèmes et des populations concernées bien que l'on en dessinera les définitions et les contours possibles. L'analyse portera surtout, d'une part, sur ce que signifie raisonner et agir en termes d'exclusion, et, d'autre part, sur la description et l'évaluation de l'ensemble des mesures et instruments publics qui se sont construits et ajoutés pour lutter contre l'exclusion.

Dans un premier temps, on retracera l'émergence de la question de l'exclusion sur l'agenda politique, tout en décrivant les multiples formes du dénuement et de la pauvreté. Dans un deuxième temps, il s'agira de présenter et de discuter les politiques construites et menées sur le registre – désormais large – de la lutte contre l'exclusion. Enfin, dans un troisième temps, avec une optique raisonnablement critique, on soulignera les transformations en cours des publics et des politiques tout en soutenant la nécessité de continuer dans la voie, maintenant engagée, de rationalisation de ce pan singulier et important d'action publique.

# Chapitre I

## Richesse(s) et pauvreté(s) de la notion d'exclusion

L'exclusion est une catégorie contemporaine de l'action publique. Cette notion à l'aune de laquelle sont appréciées les questions de pauvreté, d'emploi, d'inégalité, d'intégration, de lien social ou de citoyenneté suscite des interrogations. Les vocables fréquemment employés et lourdement chargés de valeurs (affectives, expressives, idéologiques) sont souvent victimes de leur succès. Ils prêtent aussi bien à la discussion mondaine qu'au débat académique. Sous un énoncé *a priori* consensuel (qui ne pourrait être, dans l'absolu, contre l'exclusion ?) se dissimulent d'immenses conflits de responsabilité pour ce qui a trait à l'édifice général des politiques publiques, aux marchés de l'emploi et du logement, ou encore aux pathologies mentales et aux ruptures familiales.

S'il n'est pas aisé de savoir exactement ce qu'emportent et comportent les notions de pauvreté et d'exclusion, force est de constater que, depuis ces dernières années, elles se trouvent en première place des débats et au premier rang des préoccupations.

### I. – Émergence et succès de la thématique de l'exclusion

On date du début des années 1970 l'irruption dans le débat public du thème de l'exclusion. Quelques livres et auteurs sont habituellement cités.

L'ouvrage le plus célèbre est celui du haut fonctionnaire René Lenoir sur *Les exclus* (1974) à qui on attribue le succès du terme « exclu » même s'il est peu utilisé dans ce texte qui traite avant tout de l'« inadaptation sociale » et dans lequel on ne trouve aucun développement sur la pauvreté, la ségrégation urbaine ou les sans-abri. Ces « inadaptés sociaux » et ces exclus dans leur diversité rassemblent, selon Lenoir, « un Français sur dix ».

Cette même année 1974 un autre haut fonctionnaire, Lionel Stoléro, informé des approches et initiatives américaines de lutte contre la pauvreté, publie une analyse technique et volontariste, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*. Toujours en 1974 – signe de l'intérêt académique et administratif pour la notion – un numéro spécial de la revue *Droit social*, dirigé par de jeunes hauts fonctionnaires formés par Jacques Delors, est consacré à l'exclusion.

D'autres documents, plus anciens, sont parfois signalés comme ayant contribué à l'émergence de la notion sur l'agenda politique. Il s'agit des livres de Pierre Massé (1969) ou de Jules Klanfer (1965)<sup>1</sup>. Le premier, signé par le Commissaire au Plan, oppose dans un court chapitre les « exclus » et les « élus » de la croissance. Le second, issu d'un colloque à l'Unesco et publié par l'association Aide à toute détresse (ATD), porte sur le « sous-prolétariat » écarté des bénéfices de la croissance.

Le P. Joseph Wresinski, fondateur du mouvement ATD Quart Monde, a largement contribué, dans ses interventions publiques, ses discussions et ses écrits, à la formulation et au succès du thème de l'exclusion. Dans un rapport au Conseil économique et social (1987), qui sera largement utilisé comme base d'information et de réflexion pour le débat législatif autour du RMI, il soutient que l'exclusion sociale doit être considérée comme une « priorité nationale ».

Le premier rapport officiel rendu par Wresinski au gouvernement, en 1983 posait principalement encore la question des « sous-prolétaires ». Et l'auteur d'écrire alors que « le sous-prolétariat est formé d'un noyau de familles françaises venant du monde du travail dont la plupart ont connu depuis plusieurs générations la misère et l'exclusion sociale, et se sont forgées une façon de vivre et de penser leur permettant de survivre dans les conditions qui sont les leurs ».

Au sein de la mouvance ATD, l'exclusion sociale a été pour beaucoup énoncée et étudiée dans le domaine du logement, en relation avec l'existence des bidonvilles et des cités de transit où se concentraient les « sous-prolétaires ». Le terme a aujourd'hui quasiment disparu.

À côté des travaux publiés par ATD ou par quelques hauts fonctionnaires, des ouvrages ont connu dès les années 1960 un succès plus grand public comme celui du journaliste de la Gorce<sup>2</sup> qui repère, en période d'expansion, une « autre France » composée de plusieurs millions de personnes qui « restent sur le bord de la route ». Il parle des « vaincus de la prospérité », des « parias de la nation », des « ombres de la France riche » en remarquant qu'à « dix minutes de

Paris, d'énormes bidonvilles abritent une misère sans nom ».

Remarquons, et nous y reviendrons avec la question du chiffrage de l'exclusion ou de la pauvreté, que le décompte des « inadaptés sociaux » avait déjà quelque chose d'imprécis, lié certainement aux variations des nomenclatures et des appréciations. Lenoir en 1974 en compte de 4 à 5 millions, dont 150 000 « marginaux et asociaux ». Stoléro, la même année, dénombre 11,2 millions de pauvres, dont 1 million d'« inadaptés sociaux mineurs ».

La notion d'exclusion, avec son caractère un rien nébuleux, prend ainsi pieds et place dans le débat public. Parallèlement, une politique particulière se consolide, ciblant spécifiquement les « inadaptés sociaux » adultes. Le pivot de cette politique repose sur les Centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) qui constituent, à partir de 1974, le socle de la prise en charge de l'inadaptation sociale. Imaginée pour les prostituées après la fermeture des maisons de tolérance, cette forme d'aide est étendue en 1953 à de nouvelles catégories de personnes privées de ressources et de logements : anciens détenus, sortants d'établissements hospitaliers, vagabonds « estimés aptes à un reclassement ». À partir de 1974, des dispositions vont formaliser et définir la mission de ces centres non plus seulement autour de la notion d'individu mais de famille. Plus largement, de nouvelles prestations sociales, sous condition de ressources sont créées pour traiter des cas particuliers d'indigence. Il en va ainsi de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) en 1975 et de l'allocation de parent isolé (API) en 1976.

Au-delà du droit et des dispositifs, les exclus, envisagés dans les années 1960 et 1970 sous les noms d'inadaptés ou de handicapés sociaux étaient des « laissés pour compte » de la croissance. Les publications n'utilisent qu'incidemment l'expression d'*exclusion*. Elles traitent des problèmes d'*inadaptation* dans un contexte de progrès et de croissance. À l'origine donc la notion désignait les survivances d'une pauvreté anachronique dans une société à forts taux de croissance.

Exclusion, pauvreté, inadaptation sont alors parfois confondues, parfois disjointes. Dans un article de la fin des années 1970 sur les « exclus » au regard de la question de la citoyenneté, un éminent juriste ne fait aucun rapprochement avec le problème de la pauvreté<sup>3</sup>.

Dans ces mêmes périodes, Michel Foucault utilisait la notion d'exclusion. Mais il s'agissait de décrire et combattre les formes disciplinaires de prise en charge de la folie, de la marginalité ou des

immigrés. Il est d'ailleurs probable que Foucault verrait dans les dispositifs actuels de lutte contre l'exclusion souvent plus des instruments de normalisation que véritablement de libération.

Notons, que dans un petit livre peu repris, publié avant celui de Lenoir, l'économiste François Perroux insistait explicitement sur la question de l'exclusion dans une optique d'analyse économique et sociologique<sup>4</sup>. Une partie très significative du propos porte sur les « exclus du système ». Les « masses de l'exclusion » y sont décrites comme l'ensemble des pauvres qui, dans les pays riches, « ne disposent pas du minimum vital évalué officiellement par l'administration ». Insistant sur le caractère multidimensionnel de ces phénomènes, Perroux oppose la « participation » et l'« exclusion ». Les « exclus », qui n'ont rien à voir avec la classe ouvrière, sont les « non-participants » économiques et culturels. Ils constituent une « multitude de citoyens de partiel exercice » (c'est Perroux qui souligne). Pour Perroux la pauvreté doit s'apprécier désormais dans le double cadre de « l'exclusion sociale » et du « sous-développement économique » qui touche notamment les immigrés. Il remarque que les exclus constituent une masse difficile à délimiter exactement « de mal logés, de mal nourris, de mal formés intellectuellement (...), de mal protégés contre les cataclysmes naturels ».

La notion, dans ses premières occurrences et acceptions, est considérée comme équivoque par des observateurs. Elle est également souvent critiquée comme idéologique. Selon certains auteurs, discutant (entre autres) les analyses menées par ou autour du Commissariat au Plan, les discours sur l'exclusion sociale se placent sur un registre moral (parfois même conservateur). Ils risquent d'occulter les dimensions politiques des injustices sociales. Pour la sociologue Jeanine Verdès-Leroux, le « rendement idéologique » de la thématique un rien larmoyante de l'exclusion, permet de taire ou d'écarter la question de l'exploitation et de la domination de la classe ouvrière<sup>5</sup>.

La notion est débattue, parfois âprement, dans des cercles spécialisés. Néanmoins, globalement, le terme d'exclusion paraît alors obscur, difficilement utilisable par les acteurs publics qui, avant de lutter contre l'exclusion, étaient appelés d'abord à réduire les inégalités. À la fin des années 1970, d'autres notions jugées plus adéquates, comme la pauvreté et la précarité, effacent l'exclusion de la scène politique. Au début des années 1980 on parle surtout de « nouvelle pauvreté » ou de la « misère ».

C'est vers la fin des années 1980 que l'exclusion revient dans les



discours publics pour s'imposer comme une notion passe-partout. Elle acquiert, au début des années 1990, un statut véritablement hégémonique notamment dans le domaine des politiques sociales.

La notion a bénéficié des commissions d'expertise du Commissariat au Plan. C'est en effet dans cette instance que, au tournant des décennies 1980 et 1990, s'établit un accord sur l'utilité de raisonner en termes d'exclusion et sur la légitimité d'intervenir spécifiquement en direction de ce problème jugé crucial. Partenaires sociaux, opérateurs des politiques sociales, associations, élus locaux, fonctionnaires, universitaires ont longuement échangé et ont pu s'accorder. Deux rapports issus de commissions du Plan vont directement porter sur le problème, et rencontrer une audience relativement large ainsi qu'une écoute attentive de la part des responsables politiques<sup>6</sup>.

Mais, à la différence du milieu des années 1970, il n'y a plus beaucoup de débats. Tout le monde – ou presque – se doit, à partir du début des années 1990, d'être « contre l'exclusion » malgré l'imprécision, reconnue, de la notion.

## **II. – Critiques et portée d'une notion controversée**

L'exclusion est une notion qui a évolué depuis les années 1960, tout en restant floue, ce qui a probablement servi son succès et son institutionnalisation. Le vocable donne une apparence d'unité à un ensemble de problèmes très divers.

L'exclusion a maintenant une certaine préséance dans le débat public sur les autres notions avec lesquelles elle était en concurrence sur le marché de la désignation des problèmes sociaux (inadaptation, grande pauvreté, misère, etc.). Le terme « exclu » s'est lui aussi imposé, remplaçant (ou plutôt englobant) ceux avec lesquels il était en compétition.

Les contours de la notion sont devenus si vagues qu'il semble très souvent impossible de savoir avec précision de quoi on parle. On en vient donc à se demander, face à une telle hétérogénéité de la population considérée, s'il y a réellement un sens à parler d'« exclus ».

Comme le relevait le sociologue Julien Freund, dans un texte fréquemment cité, « la notion d'exclu est en train de subir le sort de la plupart des termes qui ont été consacrés de nos jours par la médiocrité

des modes intellectuelles et universitaires : elle est saturée de sens, de non-sens et de contresens ; finalement, on arrive à lui faire dire à peu près n'importe quoi, y compris le dépit de celui qui ne peut obtenir tout ce à quoi il prétend »<sup>7</sup>.

Constatant ces équivoques, nombreux sont les observateurs qui s'élèvent contre l'utilisation perpétuelle d'une formule peu consistante et qui plaident pour plus de rigueur<sup>8</sup>. Certains iraient jusqu'à la rejeter totalement. Pseudo-concept jetant un voile sur les véritables enjeux politiques et sociaux, l'exclusion, avec sa rhétorique, occulterait la domination, l'exploitation et la lutte des classes. Il n'en reste pas moins que l'expression rencontre un profond écho dans le débat public et qu'à cet égard au moins elle mérite un travail d'analyse, singulièrement quand on s'intéresse aux politiques publiques qui portent sur elle.

Ce qui importe, au-delà de la critique du caractère intrinsèquement ambigu de la notion (exclusion de quoi, par qui ?), c'est d'avoir présent à l'esprit que ce qu'elle indique – une rupture nette de et/ou dans la société – n'est pas une description satisfaisante de la réalité. Il n'existe pas de catégories de populations, ni de territoires radicalement coupés du reste de la société.

La notion d'exclusion est pourtant souvent utilisée parallèlement à celle de société duale. C'est une métaphore spatiale d'une société urbaine qui serait coupée entre dedans et dehors, entre « exclus » et « inclus », entre *in* et *out*, tout comme aux États-Unis la notion de *underclass* exprime une opposition entre haut et bas, ou en Amérique latine la *marginalidad* sépare le centre de la périphérie<sup>9</sup>. Ces notions rendent mal compte des réalités qu'elles prétendent nommer car l'affirmation de l'existence des *in* et des *out*, d'« exclus » et d'« inclus », ne repose pas sur des constats empiriques. En France, la notion d'exclusion laisse imaginer l'existence séparée de deux groupes, l'un intégré à l'économie globalisée et habitant les lieux concernés par l'accélération de la mondialisation et de la métropolisation, l'autre, au chômage, résidant dans des quartiers relégués. Pour caricaturer à l'extrême, cette société duale verrait d'un côté les citoyens intégrés branchés sur Internet, de l'autre les « exclus », sans travail ni domicile.

La thématique de l'exclusion consiste en définitive à opérer une coupure radicale sur l'échelle des ressources (revenus et liens sociaux). On y trouverait en bas les exclus et en haut les inclus. Cette séparation dépend de l'endroit où le curseur doit s'arrêter sur l'échelle de la distribution des positions sociales. Or chaque personne qui parle d'exclusion conçoit un endroit différent où placer ce curseur,

définissant de la sorte un stock, plus ou moins important, d'exclus. En réalité rien n'est figé. La société n'est pas une échelle brisée. L'image de la « fracture sociale » qui a rythmé la campagne présidentielle de 1995 a certainement tout son intérêt et une part de validité pour la discussion et la mobilisation politiques. Elle est en revanche de faible secours pour l'analyse rigoureuse des phénomènes qu'elle souhaite décrire et combattre.

La thèse de la société et des métropoles duales est très critiquable et très critiquée. Un premier argument de réfutation, largement accepté, est de considérer qu'à une représentation duale de la société il faut, au moins, préférer une structuration ternaire des groupes sociaux. Entre les « exclus » et les « inclus » on repère aisément la catégorie des personnes « vulnérables », menacées par la précarité de leurs revenus et de leur environnement social. Les tableaux réalisés en ce sens soulignent la grande hétérogénéité des situations et des parcours, ce qui les conduit à conclure qu'on ne peut tracer de ruptures absolues dans la société. Il est beaucoup plus réaliste de considérer des continuums de situations, plutôt que d'essayer de séparer artificiellement des personnes et des groupes. L'image d'une société duale est à répudier au moins en raison du fait qu'elle consiste à figer ce qui est toujours mouvant. Aussi est-il toujours préférable de raisonner en termes de processus sociaux, de dynamique sociale et de parcours individuels, plutôt que de statuts stratifiés.

Les travaux des sociologues Serge Paugam sur la disqualification sociale (1991) et Robert Castel sur la désaffiliation (1995) sont connus et discutés bien au-delà des cercles académiques. Ils contiennent une critique appropriée de l'exclusion et invitent, entre autres, à examiner la société et ses segments les plus défavorisés en s'intéressant aux liens sociaux et aux relations interindividuelles. Ces productions sociologiques approfondissent et dépassent des recherches plus anciennes qui affichaient déjà fermement cette nécessité de considérer des flux de population plutôt que des stocks, des mécanismes collectifs plutôt que de seules défaillances individuelles<sup>10</sup>.

En la matière, le sociologue Georg Simmel est fondateur d'une tradition d'analyse de la pauvreté et de l'exclusion. Dans un petit texte devenu classique, publié en 1907, il appelait à repousser les raisonnements binaires opposant les pauvres aux non-pauvres<sup>11</sup>. Son idée essentielle est que le pauvre, comme l'étranger, n'est pas hors de la société, mais dans la société à une place assignée. « Les pauvres se situent d'une certaine manière à l'extérieur du groupe ; mais ceci n'est rien de plus qu'un mode d'interaction particulier qui les unit à l'ensemble. » La définition de l'exclusion, comme celle de la pauvreté,

et le découpage de populations exclues et non exclues, étant toujours arbitraires, la véritable question n'est pas celle de la caractérisation ou du décompte des exclus, mais celle des relations d'interdépendance et des actions (privées ou publiques) engagées en matière de lutte contre l'exclusion.

Si ne sont pauvres que les personnes qui ont été reconnues comme telles ou qui pourraient être reconnues comme telles par les institutions de prise en charge de la pauvreté, alors, avec cette logique, ne sont également « SDF » que les personnes passées par les services d'aide aux SDF ou rencontrées dans l'espace public et correspondant aux représentations de ce que sont les SDF. Ne sont « exclues » que les personnes visées par les dispositifs de lutte contre l'exclusion. Dans cette perspective théorique, il n'existe pas de nature intrinsèque du pauvre, de l'exclu ou du SDF.

Les notions comme exclusion et exclu doivent s'entendre relationnellement et non pas substantiellement. L'exclusion est bien moins une situation objective qu'une réaction sociale variant dans le temps et dans l'espace. Un danger des grands discours actuels sur l'exclusion et les exclus réside dans une réification inappropriée des phénomènes et des populations.

Doit-on par souci de rigueur, par défiance à l'égard des modes ou par simple précaution, repousser la notion d'exclusion ? Son extension est, en soi, un phénomène. Désignant une multitude de difficultés et de détresses, agglomérées dans un terme qui est accepté et utilisé par les décideurs publics comme par les multiples intervenants sociaux, l'exclusion est bien un problème social. S'il est incertain, le mot ne peut être irrémédiablement abandonné, sacrifié sur l'autel de la pureté sémantique. L'exclusion est un nouveau nom de la pauvreté, un nouveau moyen d'appréhender la question sociale marquée par l'inquiétude collective face au chômage.

L'exclusion n'est plus seulement une approche de la pauvreté conçue comme une absence ou une faiblesse des revenus, mais, pour citer une expression qui a fait florès, comme un « cumul de handicaps ». Il peut alors bien s'agir d'une manière contemporaine de poser la question de l'intégration et d'évaluer les forces et faiblesses des liens sociaux. La plupart des problèmes sociaux et des débats autour des moyens de les traiter peuvent être, certes plus ou moins adroitement, appréciés par rapport à l'exclusion. Cette thématique recouvre un ensemble de problèmes connus, comme l'augmentation du chômage de longue durée ou l'accroissement de la ségrégation urbaine. Les auteurs qui défendent la qualité de la notion lui

attribuent la faculté d'actualiser et de rénover les débats et recherches sur la pauvreté en tant que problème social.

On peut, dans le débat social français, comprendre le succès des notions d'exclusion et d'exclu, en référence aux difficultés et mutations du système de Sécurité sociale. Fondé sur des bases professionnelles, celui-ci, sous les coups du chômage, écarte de ses prestations, de ses services et de ses équipements, ceux qui en bénéficieraient auparavant et ceux qui pourraient en bénéficier s'ils disposaient d'un emploi stable. En ce sens les « exclus » sont les exclus des mécanismes de Sécurité sociale et du grand projet de démocratie sociale. Ils ne sont pas en dehors de la société, mais ils se trouvent à côté des mécanismes assuranciers, envisagés comme universels, de protection sociale. Les exclus sont les anciens assurés sociaux, ou ceux qui ne l'ont jamais été, et qui sont pris en charge (ou qui devraient l'être) par l'aide et l'action sociales. Dit simplement, les exclus sont les personnes cibles des dispositifs d'assistance. Dit d'une autre manière encore, les « désaffiliés »<sup>12</sup> (dont on parle beaucoup comme synonymes, ou presque, des exclus) sont ceux qui n'ont jamais été ou qui ne sont plus affiliés à la Sécurité sociale.

Certains auteurs apprécient favorablement la notion d'exclusion car elle serait aussi une bannière pour les militants, une invitation à agir. Le vocable peut servir d'étendard à des causes d'ailleurs diverses. Cependant son emploi généralisé témoigne d'un accord sur quelques idées clefs, au-delà des divergences d'interprétation. Contextuellement il n'est pas incompréhensible que la notion d'exclusion ait pris tant d'importance. Son utilisation est souvent parallèle à une évocation des droits de l'homme qui, au moins depuis le début des années 1970, sont toujours davantage rappelés dans les débats sur la pauvreté dans les pays occidentaux. Encore une fois, si elle peut prêter à bien des amalgames, voire à des utilisations douteuses, elle est en congruence avec une configuration générale de la société qui fait qu'après un demi-siècle de consolidation de l'État-providence certaines situations sont généralement considérées comme intolérables, comme des atteintes aux droits de l'homme, dans des sociétés riches qui fonctionnent sur les mythes (mobilisateurs mais souvent déçus) du progrès et de l'égalité.

### **III. – Les mesures de la pauvreté comme approximation de l'exclusion**

Les analyses sur l'exclusion avertissent que les dynamiques à

l'œuvre ne dépendent pas seulement de problèmes de revenus. Les travaux récents sur la pauvreté démontrent par ailleurs combien s'en tenir à une seule approche monétaire est réducteur. Cette réduction a néanmoins le grand intérêt de permettre des mesures quantifiées – discutables et réfutables – des sujets considérés.

Combien d'exclus ? Combien de pauvres ? Les phénomènes s'étendent-ils ou régressent-ils ? Quelles transformations dans les profils des populations ? Les chiffres les plus variés, et les plus sophistiqués, circulent. Tout dépend des définitions ! Cependant toutes renvoient à des séparations, des distances, des distorsions qu'il faut tenter de saisir à l'aide d'indicateurs.

Il n'existe pas de voie unique pour approcher statistiquement l'exclusion. Celle-ci présente de multiples facettes. Elle ne saurait se réduire à un indicateur, fût-il synthétique. De ces réserves, il ne faut pas conclure à l'impossibilité de la mesure. Les diverses méthodes pour évaluer la pauvreté constituent un outil fiable d'approximation de ce que l'on désigne par exclusion. Les deux notions, loin d'être synonymes, entretiennent de grandes équivalences.

Tout comme il n'existe pas de caractérisation juridique ni d'essence de l'exclusion, il n'est pas de définition indiscutée de la pauvreté. Pour la cerner, la mesurer, l'évaluer, deux grandes familles d'approches sont possibles.

La première, inusitée en France et en Europe, consiste à raisonner en valeur absolue. Selon cette approche, employée notamment aux États-Unis et par les organisations internationales, on considère une pauvreté dite « absolue ». À partir de l'estimation des ressources nécessaires à l'acquisition d'un panier minimal de biens (pour se nourrir, se vêtir, se loger), un seuil de pauvreté absolu (qui ne varie donc pas en fonction de la distribution des revenus) est établi. En 2009, 14 % des Américains (et 20 % des enfants) sont de la sorte recensés comme pauvres. Le seuil fédéral annuel de pauvreté est 11 000 \$ pour un individu et de 21 000 \$ pour une famille de quatre personnes.

À l'échelle internationale, pour donner une idée de la pauvreté et de l'extrême pauvreté dans le monde, sont aussi dénombrées les personnes qui vivent avec moins de 1,25 \$ ou moins de 2,5 \$ par jour. Loin des modes de vie et de l'opulence qui caractérisent l'Occident, c'est la moitié de la population mondiale qui vit avec moins de 2,5 \$ par jour. C'est un peu plus d'un milliard d'êtres humains qui vivent avec moins de 1,25 \$ par jour. Personne n'est, en France, selon la

Banque mondiale, dans cette situation d'extrême dénuement monétaire.

Dans la plupart des pays développés, ce sont des raisonnements en valeur et en position relatives qui cherchent à cerner, délimiter et décrire la pauvreté. Dans la mesure où il s'agit toujours d'observer la situation des moins favorisés au regard de tous les autres, cette deuxième grande famille d'approches relève plus de la mesure des inégalités, en se centrant sur la queue de distribution des revenus. Tout est alors affaire, conventionnelle, de définitions et de seuils.

Une première approche relative, quasiment jamais employée, est la plus simple. Peuvent être définis comme pauvres les 10 % (ou les 20 %) les moins riches. Une telle définition, qui a sa part d'évidence, a les vertus de la simplicité et de la clarté. Elle n'est pourtant que très rarement évoquée. Il est une bonne raison à cela : elle ne peut donner aucune idée de la dynamique du phénomène, le premier et le deuxième décile d'une distribution étant, par construction, toujours de même taille relative. Il ne saurait, avec une telle statistique, y avoir de variations de la pauvreté.

Une deuxième approche cerne la pauvreté monétaire « relative ». Sont pauvres les personnes et les ménages dont les revenus sont inférieurs à un seuil monétaire relatif, fixé en fonction de la distribution des revenus. En France on utilisait le plus souvent un seuil de pauvreté situé à 50 % de la médiane des revenus, mais on utilise de plus en plus le seuil de 60 % de la médiane, conformément à ce qui se pratique au niveau européen. La médiane des revenus est la valeur qui sépare la population en deux : une moitié dispose d'un revenu inférieur à cette valeur, et une moitié dispose d'un revenu supérieur. On considère ainsi comme pauvres les personnes qui sont dans un ménage dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 50 % ou 60 % de la médiane. Dans un ménage, la première personne compte pour une unité de consommation, les personnes suivantes pour 0,5 unité de consommation quand elles ont plus de 14 ans et 0,3 unité de consommation quand elles ont moins de 14 ans. Avec cette définition, au seuil de 60 % de la médiane, est pauvre, en 2008, une personne vivant seule en France avec moins de 950 € par mois ; un couple avec deux enfants de moins de 14 ans vivant avec moins de 2 000 €.

Une troisième approche, directe, de la pauvreté, appelée pauvreté « ressentie », consiste à demander aux gens s'ils se considèrent actuellement comme pauvres ou exclus, ou s'ils considèrent avoir vécu, au cours de leur vie, une telle situation. Les résultats sont

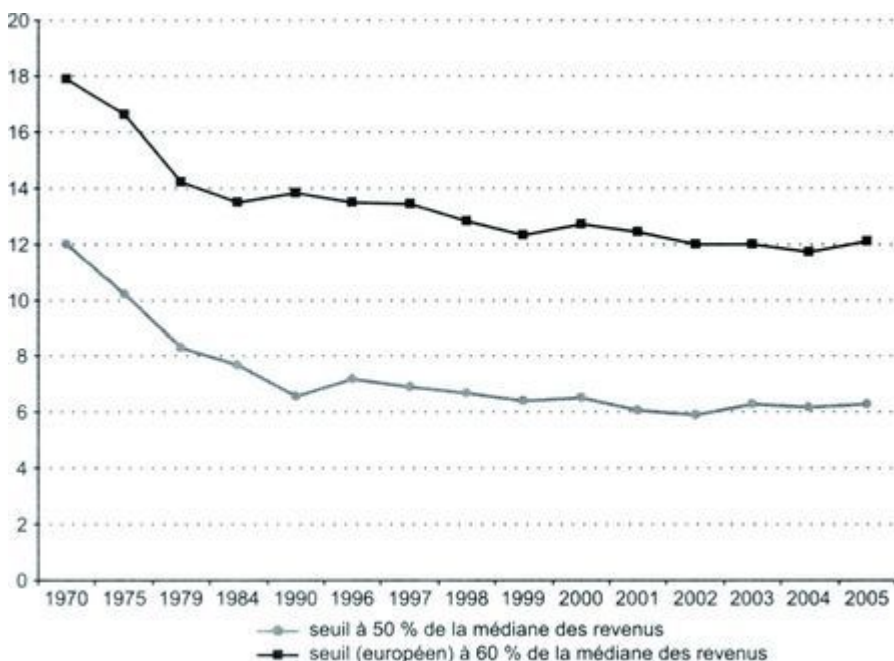
généralement édifiants. Ainsi, dans une de ces enquêtes, réalisée à l'été 2007 il apparaît que 30 % des personnes interrogées déclarent avoir connu une situation de pauvreté<sup>13</sup>. Et 56 % des personnes interrogées de signaler également qu'elles connaissent quelqu'un dans leur entourage familial et amical qui « semble aujourd'hui être dans une situation de pauvreté ». Dans une autre enquête, à l'automne 2010, il ressort que 18 % ont le sentiment d'être pauvres, et que, parmi les autres, 37 % craignent de le devenir<sup>14</sup>.

Une quatrième approche, appelée « pauvreté en conditions de vie », consiste à observer si un ménage cumule des difficultés par rapport à quatre groupes d'indicateurs : 1/ les contraintes budgétaires (pas d'épargne à disposition, découverts bancaires réguliers, etc.) ; 2/ les retards de paiement (pour les loyers, les impôts, les autres factures) ; 3/ les restrictions de consommation (sur les vêtements neufs, les vacances, ou encore la consommation de viande tous les deux jours) ; 4/ les difficultés de logement (surpeuplement, absence de salle d'eau chaude, etc.). Des scores sont ensuite calculés selon ces quatre dimensions, ce qui amenait en 2005 à compter environ 13 % de « pauvres en conditions de vie ».

Pour aller plus loin, notamment si on s'intéresse aux effets des politiques publiques, il faut revenir sur cet outil important qu'est la mesure de la pauvreté monétaire. Cet indicateur, même s'il est renseigné par des données relativement incomplètes – les plus hauts revenus et les plus bas (les SDF) ne sont pas bien pris en compte – est l'un des plus robustes. Il permet en particulier de repérer des évolutions dans le temps.

La pauvreté monétaire a fortement diminué en France entre 1970 et 1990. Depuis, on assiste plutôt à une stabilisation. En 1970, 18 % des Français étaient pauvres (au seuil européen à 60 % de la médiane). Ils n'étaient « plus » que 13 % dans ce cas en 2008 (autour de 12 % au seuil européen). Avec les conventions européennes, on compte donc environ 8 millions de pauvres en France, un ménage sur huit.





Graphique 1. – Évolution de la pauvreté monétaire en France (en %)

Source : INSEE.

Signalons une nouvelle fois que tout est convention. Le décompte des enfants pauvres (c'est-à-dire des enfants vivant dans des ménages dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté) dépend intégralement de la convention choisie. En 2008, au seuil de 50 % de la médiane des revenus il y a 1 million d'enfants pauvres en France ; 2 millions au seuil européen de 60 %. La marge est d'ampleur !

Du point de vue de cette pauvreté monétaire, avec toutes les précautions que les comparaisons internationales imposent, la France se situe en Europe dans une position assez favorable. Le taux de pauvreté monétaire est de 16 % en moyenne dans l'ensemble de l'Union européenne. Les pays nordiques et la plupart des nouveaux États membres affichent les meilleures performances dans ce domaine. À l'inverse, les pays du sud de l'Europe ainsi que l'Irlande se caractérisent par des taux de pauvreté significativement plus importants, de l'ordre de 20 %. Les nouveaux États membres se distinguent par la faiblesse relative des écarts de revenu entre ménages, ce qui explique leurs bonnes performances en matière de taux de pauvreté monétaire, calculé en référence au revenu médian national, et non pas européen. On n'en déduira donc pas qu'il est préférable d'être pauvre dans les pays de l'Est que dans les pays d'Europe de l'Ouest<sup>15</sup>.

En France, la baisse du taux de pauvreté monétaire masque des transformations majeures. La pauvreté, sur une trentaine d'années, alors qu'elle diminuait en moyenne, s'est en effet significativement rajeunie, urbanisée et concentrée<sup>16</sup>. Elle est devenue bien plus importante au sein des familles monoparentales, qui, depuis la fin des années 2000 rassemblent désormais plus de pauvres que les familles nombreuses.

Si l'on prend en considération trois approches de la pauvreté relative, selon les revenus, selon qu'elle est ressentie et selon les conditions de vie, alors ce sont des images très différentes de la pauvreté qui ressortent. En effet, au début des années 2000, 25 % des ménages sont pauvres selon au moins une de ces approches. Ainsi, 17,5 % connaissent une seule forme de pauvreté, et moins de 2 % sont pauvres selon les trois critères. Ces derniers sont certainement parmi les ménages ordinairement considérés comme les plus pauvres, car à faibles revenus, dans des conditions de vie dégradées et déclarant eux-mêmes des difficultés prononcées.

On pourrait dire que ces 2 % de ménages forment une sorte de « noyau dur » de la pauvreté, ce qui serait une appréciation de l'exclusion. Il faut cependant préciser que ne sont pas comptées dans ces enquêtes les personnes sans abri, *a priori* les plus démunies. Celles-ci ne peuvent être prises en compte dans les protocoles d'enquêtes, qui reposent sur les ménages (c'est-à-dire les logements), et sont donc absentes de ces statistiques.

Au-delà de la pauvreté, sous ses différents aspects, d'autres approches sont possibles pour l'appréciation de l'exclusion. Une première insiste sur des situations extrêmes. C'est le cas par exemple en France lorsqu'on parle de « grande », voire de « très grande » exclusion au sujet des sans-abri clochardisés. L'exclusion désignerait ainsi les cas de grand dénuement, qu'il est néanmoins difficile de distinguer des formes plus atténuées, mais voisines, d'indigence et d'embarras. Une approche alternative, plus rigoureuse, est de caractériser l'exclusion sociale comme un manque de participation à des aspects clés de la vie sociale. Sans rapport de corrélation ou de causalité avec la pauvreté et les inégalités, l'exclusion serait une forme poussée de solitude (le fait de vivre seul), de sentiment de solitude, ou d'isolement (le fait de n'entretenir que peu de contacts). Mais plutôt que d'exclusion, il y a lieu de simplement parler de faiblesse du lien social<sup>17</sup>.

Trois universitaires anglais proposent des mesures de l'exclusion sociale reposant sur quatre dimensions de la participation à la société :

1/ la consommation (la capacité d'acheter) ; 2/ la production (l'implication dans des activités productives) ; 3/ l'engagement politique ; 4/ les interactions sociales (le niveau d'intégration dans des réseaux familiaux, amicaux et communautaires)<sup>18</sup>. Suivant ces quatre dimensions retenues comme potentiellement constitutives de l'exclusion sociale, des indicateurs et des seuils ont été proposés afin d'avoir une idée de l'ampleur et des variations du phénomène.

| <i>Dimensions</i>     | <i>Indicateurs et seuils proposés</i>                                                |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Consommation          | Revenu net par unité de consommation inférieur à la demi-moyenne                     |
| Production            | Au chômage, handicapé ou préretraité                                                 |
| Engagement politique  | N'a pas voté aux dernières élections et n'est pas membre d'une association           |
| Interactions sociales | N'a personne sur qui compter pour être écouté, réconforté et aidé en cas de problème |

Tableau 1. – **Familles d'indicateurs d'exclusion sociale**

Source : John Hills, Julian Le Grand, David Piachaud, 2002.

Une étude menée à la toute fin des années 1990 a permis de déceler que 57,5 % de la population britannique en âge de travailler ne connaissaient aucune de ces dimensions de l'exclusion, quand 30,1 % en connaissaient une, 10 % en connaissaient deux, 2,3 % en connaissaient trois, et 0,1 % en connaissait quatre. 0,1 % de la population en âge de travailler pouvait alors être considérée comme exclue par cumul des quatre désavantages définis comme constitutifs de l'exclusion, et 42,5 % pouvaient être déclarés exclus selon l'une ou l'autre de ces dimensions. L'éventail, encore une fois, est large.

Plutôt qu'une mesure unique, les experts français et européens convergent dans l'idée d'une batterie d'indicateurs, renseignés régulièrement, autorisant un suivi des évolutions des problèmes de pauvreté et d'exclusion dans leur aspect multidimensionnel. Ainsi, en France, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) propose-t-il que soient pris en compte 11 indicateurs, traitant de différents aspects de l'exclusion (pauvreté, inégalité, accès aux droits, santé, etc.) : 1/ pauvreté à 50 % et à 60 % de la médiane des revenus ; 2/ intensité de la pauvreté à 60 % ; 3/ pauvreté de la population en emploi ; 4/ pauvreté en conditions de vie ; 5/ allocataires de minima sociaux d'âge actif ; 6/ persistance dans le RMI ; 7/ renoncements aux soins pour raisons financières ; 8/ sortants du système scolaire à faible niveau d'études ; 9/ demandeurs d'emploi non indemnisés ; 10/ part des demandes de logement social non satisfaites après un an ; 11/ rapport interdécile de niveau de vie

(rapport entre le revenu moyen des 10 % les plus aisés sur celui des 10 % les moins favorisés).

Les mesures de la pauvreté et de l'exclusion sont toujours imparfaites, incomplètes, voire insatisfaisantes. Au regard de la diversité des définitions et des conventions, une conclusion peut être avancée. La pauvreté est absolument relative, au sens où elle est toujours fonction des caractéristiques de la population de référence au sein de laquelle on cherche à distinguer les défavorisés. À l'inverse, la pauvreté est relativement absolue, au sens où chacun a son idée et son appréciation de ce qu'est le dénuement inacceptable. En deux mots donc la pauvreté est relativement absolue et absolument relative. Cette forme de maxime peut tout à fait s'appliquer à l'exclusion. Car la question, au-delà des constats et des débats sur les situations objectives, est fortement affaire de ressenti.

#### **IV. – Les craintes françaises à l'égard de la pauvreté et de l'exclusion**

Des données barométriques (issues d'enquêtes répétées dans le temps) et comparatives (situant la France dans un contexte international) informent du niveau particulièrement élevé de la crainte de l'exclusion et de la pauvreté en France.

Une série d'enquêtes menée par l'institut CSA depuis octobre 1993 montre que, depuis une quinzaine d'années, plus d'un Français sur deux craint de devenir un jour un « exclu ».

Un sondage BVA/Emmaüs publié en décembre 2006 a indiqué que 48 % des personnes interrogées pensaient même pouvoir devenir un jour sans abri. Dans la même enquête répétée en novembre 2007, ce sont encore 47 % des Français qui redoutent de devenir un jour sans abri.

| <i>Vous arrive-t-il<br/>ou pas d'avoir<br/>peur de devenir<br/>vous-même<br/>un exclu ?</i> | <i>Octobre<br/>1993<br/>(%)</i> | <i>Septembre<br/>1995<br/>(%)</i> | <i>Septembre<br/>1996<br/>(%)</i> | <i>Février<br/>1998<br/>(%)</i> | <i>Février<br/>2002<br/>(%)</i> | <i>Mai<br/>2004<br/>(%)</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| Oui                                                                                         | 55                              | 53                                | 53                                | 57                              | 55                              | 55                          |
| Non                                                                                         | 43                              | 46                                | 46                                | 43                              | 45                              | 44                          |
| NSP                                                                                         | 2                               | 1                                 | 1                                 |                                 |                                 | 1                           |
| Total                                                                                       | 100                             | 100                               | 100                               | 100                             | 100                             | 100                         |

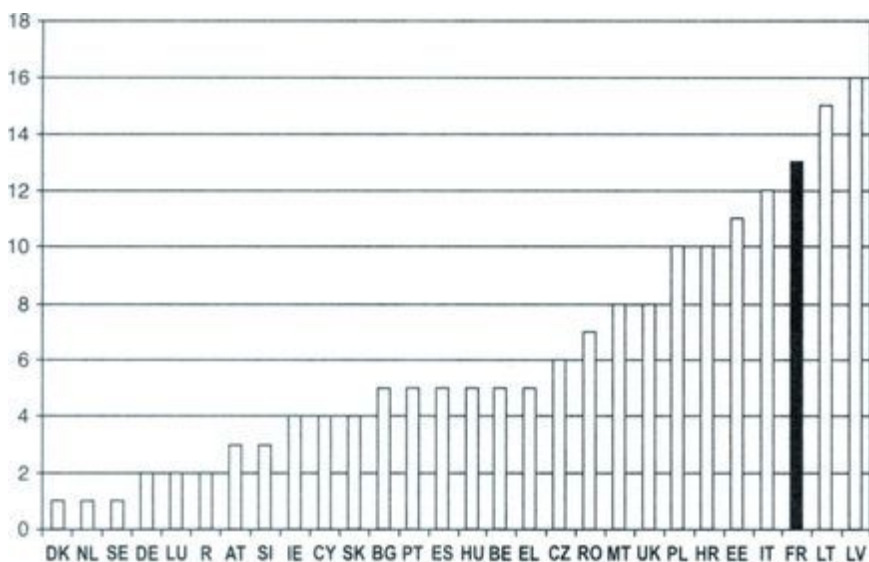
Tableau 2. – **Proportion des Français craignant de devenir des « exclus »** (en %)

Source : Baromètre CSA/La Croix/FNARS

Il y a là l'expression d'une crainte profonde des Français, pour eux-mêmes ou pour leurs proches, à l'égard du déclassement. Cette crainte est à apprécier dans le contexte européen. Deux enquêtes Eurobaromètre, l'une de 2006 sur « la réalité sociale » en Europe, l'autre sur l'exclusion, publiée en septembre 2007, confirment pleinement les résultats. Les Français sont les premiers à craindre la pauvreté ([graphique 2](#)), et les troisièmes en ce qui concerne la crainte de devenir un jour sans abri ([graphique 3](#)).

Ainsi 86 % des Français considèrent qu'« il peut arriver à n'importe qui de tomber dans la pauvreté au cours de sa vie ». Ce n'est le cas, en moyenne, que de 62 % des habitants de l'Union. Surtout, c'est le cas de moins de la moitié des Suédois, mais également d'une minorité de Litvaniens, de Tchèques ou de Maltais. Au sujet du risque de devenir un jour sans abri, 13 % des Français – dans cette enquête comparative européenne – affirment leur crainte. Seuls deux pays baltes affichent plus de peur.





**Graphique 3.** – Part de la population pensant pouvoir devenir un jour sans abri (en %)

Source : Eurobaromètre « Exclusion », 2007.

– *Le chômage*, et la crainte à son endroit, figurent certainement au premier rang des explications. En effet la France, sur un quart de siècle, a le triste privilège, au sein de la zone OCDE, d’avoir vu son niveau de chômage se situer systématiquement au-dessus de 7,5 %. Les très hauts niveaux de crainte à l’égard du chômage retentissent sur les appréciations de la pauvreté et de l’exclusion.

– *La fracture générationnelle* peut également être évoquée. Si les générations s’entendent en France de mieux en mieux, au sein des familles et ce malgré les mutations de la cellule familiale, macro-économiquement il est évident que la coupure est nette. Elle oppose des baby-boomers qui ont eu un accès aisé à l’emploi et au logement quand leurs enfants vivent plus intensément la flexibilité, la précarité, et la flambée de l’immobilier. Les jeunes peuvent rationnellement craindre pour leur propre avenir, et les aînés pour l’avenir de leur descendance.

– *Les mutations générales des structures sociales* constituent également une voie explicative générale. De la progression des séparations, aux différences et inégalités grandissantes entre un secteur public protégé et un secteur privé exposé, il est clair qu’une partie des ménages et des individus s’est trouvée davantage confrontée à des risques (monoparentalité, chômage) que n’avait pas prévu de prendre en charge l’épure du modèle de Sécurité sociale.

– *Un certain lamento compassionnel collectif* peut aussi être érigé en

explication. On désigne de la sorte un ensemble de discours publics tenus de manière répétitive depuis le début des années 1980 selon lesquels tout irait de plus en plus mal, chaque année voyant progresser la pauvreté et l'exclusion. Or si la France ne va pas nécessairement mieux, les Français, en moyenne, incontestablement ont vu leurs conditions de vie toujours s'améliorer.

– *Des Français « râleurs » ?* Les « râlements » individuels expliquent aussi en partie cet état d'esprit. Au risque de l'accusation de culturalisme, on peut soutenir que les Français sont assez râleurs. Les niveaux de vie n'ont fait – encore une fois qu'en moyenne – que s'améliorer, et pourtant les insatisfactions se font toujours plus grandes. Comme l'offre de consommation est de plus en plus abondante, les frustrations s'élèvent.

– *La « société de défiance »* est une manière de désigner la faible confiance mutuelle des habitants en France, leurs jalousies corporatistes, leur frilosité<sup>19</sup>. Avec un système de protection sociale peu transparent et une grande méfiance à l'égard des institutions et des autres, les Français se défient de toute différence et de toute transformation. Cette thèse, englobante, a certainement une part de validité et d'utilité dans l'explication de l'ampleur française de la crainte du déclassement.

Des faits objectifs (ampleur du chômage, creusement d'écarts générationnels, mutations de la structure des ménages) rencontrent un trait particulier consistant, en général, à exprimer insatisfactions et craintes, dans un contexte où, depuis le début des années 1980, les discours publics se sont faits chaque année plus alarmants et mobilisateurs autour de la pauvreté et de l'exclusion. On n'explique pas intégralement de la sorte l'intensité de cette crainte française de l'exclusion, mais c'est sans doute en partie sur cette crainte que se sont fondées la légitimité et la montée en puissance de politiques de lutte contre l'exclusion.



## Chapitre II

# La lutte contre les exclusions et le complexe bureaucratico-assistanciel

La problématique de la défaveur et de la pauvreté, désormais rapportée à celles des droits fondamentaux et des droits de l'homme, oriente les débats et les innovations en matière de politique sociale. D'un système de protection sociale, dont la clé de voûte est la Sécurité sociale, qui assurait la couverture des risques du travailleur salarié (très généralement un homme, le célèbre M. « Gagnepain ») et de ses ayants droit (sa femme, M<sup>me</sup> « Aufoyer », et ses enfants), nous passons avec la question de l'exclusion à une approche différente des risques sociaux, cette fois-ci en termes individuels de citoyenneté et de dignité. Le modèle français de protection sociale, qui historiquement et organiquement ne vise pas d'abord la lutte contre la pauvreté, s'en trouve profondément modifié.

Tous les « acteurs », tous les « partenaires » (et donc pas seulement les « partenaires sociaux ») sont invités à s'impliquer dans cette « lutte » contre la pauvreté et l'exclusion. Il s'ensuit une distribution des compétences et des responsabilités assez instable, notamment en ce qui concerne les rôles respectifs de l'État, des associations, des caisses de Sécurité sociale et des collectivités locales. Au nom du « partenariat » de multiples dispositifs naissent, sans que la logique d'ensemble de l'édifice paraisse évidente. Au contraire même – génie administratif aidant et incontestable complication des situations faisant – la complexité progresse. Le droit se renforce et se complique sans cesse en matière de lutte contre les exclusions, brouillant les objectifs, les principes et les performances des politiques sociales, en général. Basculant progressivement du paritarisme à un partenariat généralisé, le mode de gestion de la Sécurité sociale est bousculé. C'est, plus profondément, ses instruments et ses visées qui sont appelés à révision.

Mais de quoi parle-t-on véritablement ? Quel périmètre délimiter pour la lutte contre l'exclusion (ou les exclusions) ? Quel contenu et

quelle portée pour ces politiques ?

Pour apporter des éléments de réponse à ces interrogations importantes, on emploiera deux expressions frappantes, mais éclairantes. Il s'agira, d'abord, d'imaginer les politiques de lutte contre l'exclusion, avec leur géométrie variable, tel *un accordéon* qui s'étire ou se contracte selon les partitions et, ici, les conventions et les définitions. Il s'agira, ensuite, de mettre en lumière les relations de dépendance mutuelle qui unissent désormais les pouvoirs publics et les associations au sein de ce qu'on baptise *un complexe bureaucratICO-assistanciel*.

## **I. – L'accordéon d'un État-providence sommé de lutter contre les exclusions**

Il n'existe pas spécifiquement de droit de la lutte contre l'exclusion, même s'il est possible de réunir dans des manuels pratiques ou théoriques, un ensemble de dispositions pouvant relever de l'appellation<sup>20</sup>. Cette difficulté de délimitation n'interdit pas de proposer des caractérisations de l'édifice qui s'est mis en place.

Les politiques de lutte contre l'exclusion signent à la fois un retour de l'assistance et une reconfiguration plus générale de la protection sociale. Dans le projet de Sécurité sociale de l'après-guerre, aide et action sociales (encore baptisées « assistance ») étaient vouées à disparaître, car le plein-emploi devait être pérenne. Au milieu des années 1970 aide et action sociales, appelées en renfort pour gérer les conséquences du chômage, se sont au contraire consolidées, avec de nouvelles prestations, de nouvelles logiques d'action et une hybridation croissante entre les principes assuranciers et assistanciers.

La lutte contre les exclusions est par nature transversale. Couvrant des risques et des besoins divers, elle emprunte techniques, prestations, financements à différents pans de la protection sociale. Comme le périmètre des problèmes d'exclusion n'est pas assuré, celui des politiques de lutte contre l'exclusion ne peut non plus l'être. L'image de l'accordéon offre une représentation de ce que contiennent les politiques de lutte contre l'exclusion.

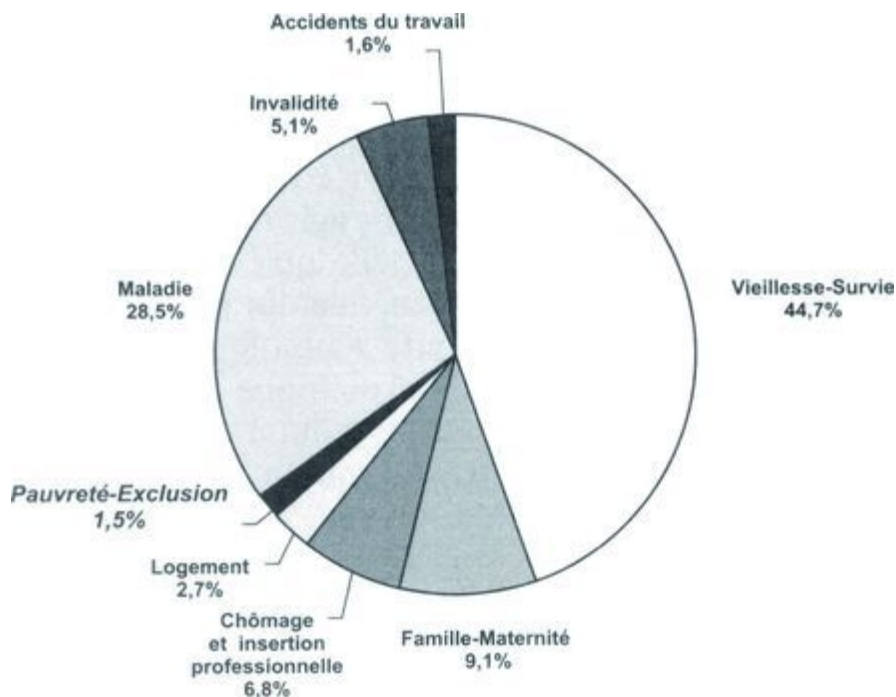
À un contour *stricto sensu* de la lutte contre les exclusions (par exemple le RMI et/ou la prise en charge des SDF), peut être opposé un contour *lato sensu* (englobant tous les minima sociaux, la politique de l'emploi ou la politique de la ville). Plus largement encore, toute la

protection sociale peut être érigée en programme de prévention de l'exclusion.

La lutte contre l'exclusion est en fait une politique « en accordéon » selon que l'on prend en considération une définition restreinte ou étendue de l'exclusion et, partant, un périmètre étroit ou étendu des politiques sociales rassemblées sous la dénomination de lutte contre l'exclusion. Tout comme les dimensions de l'exclusion sont objet de convention qui peuvent englober des populations larges ou restreintes, les politiques qui portent sur ces populations et problèmes sont à géométrie variable.

Cet accordéon organique et technique s'observe sur le registre budgétaire. À considérer que toute la protection sociale concourt à la lutte contre l'exclusion – une position soutenable – ce sont donc, en 2008, 600 milliards d'euros soit 30 % du PIB (le montant des dépenses de prestation sociale) qui sont affectés à la lutte contre l'exclusion. Il faut cependant tenter de mieux spécifier ce qu'est la lutte contre l'exclusion au sein de la protection sociale. À l'extrême on pourrait considérer que n'en relève, *stricto sensu*, que la prise en charge, en urgence, par l'État, des SDF, soit sensiblement plus de 1 milliard d'euros. De 1 à 600 milliards d'euros, l'accordéon de la lutte contre l'exclusion peut s'ouvrir et se refermer en fonction des soufflets que l'on veut bien lui intégrer...

Sur le plan comptable, la lutte contre l'exclusion est une rubrique de l'ensemble des prestations de protection sociale. L'essentiel de ce risque « pauvreté et exclusion sociale » est lié au RMI (devenu RSA début 2009) avec des dépenses en 2008 de 6,4 milliards d'euros, soit 1,5 % du total des prestations de protection sociale.



Graphique 4. – Répartition par risque des prestations de protection sociale (2008) en %

Source : Ministère des Affaires sociales, DREES.

Au sens strict des comptes sociaux, la lutte contre l'exclusion paraît marginale. Il va pourtant sans dire qu'une part de chacun des autres risques peut être vue comme relevant, au moins implicitement, d'objectifs de lutte contre l'exclusion, qu'il s'agisse des prestations familiales, des aides au logement ou de l'assurance chômage. Bien plus d'ailleurs que les prestations légales de lutte contre la pauvreté, ce sont les prestations familiales et les prestations logement qui permettent de réduire la pauvreté en France. L'impact des transferts sociaux sur le taux de pauvreté est effectivement puissant. Hors pensions de retraite, les prestations sociales font, globalement, passer le taux de pauvreté de 26 % à 13 %. Le système sociofiscal permet de diminuer par plus de deux le nombre et la proportion de pauvres en France, ce qui place, sur ce registre, l'État-providence français dans le peloton de tête mondial.

Une autre estimation de l'ampleur budgétaire de la lutte contre l'exclusion qui peut être avancée est de 100 milliards d'euros par an. Il s'agit de la dépense de la « politique de solidarité » telle qu'évaluée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (décembre 2007). Cette « politique de solidarité » a trois composantes : la politique du handicap, la dépendance et,

explicitement, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Un trait commun à ces trois domaines consiste à garantir un revenu minimum aux personnes qui ne disposent pas de ressources. On le voit, ces 100 milliards d'euros sont, en quelque sorte, une ouverture maximale de l'accordéon de la lutte contre l'exclusion.

Une autre estimation encore, issue de sources administratives, est tirée du document de politique transversale (DPT) inclusion sociale. Sous ce sigle se trouve un texte réalisé dans le cadre de la réforme récente des lois de finances. Il porte sur l'inclusion sociale, c'est-à-dire sur la cohésion sociale ou l'exclusion sociale. Les termes ne sont pas synonymes, mais les périmètres de politique publique qu'ils englobent sont similaires. Ce document, annexé au projet de loi de finances, est une présentation d'un ensemble de politiques mises en œuvre par plusieurs programmes relevant de différents ministères. Pour 2007, l'effort financier en faveur de l'inclusion sociale y est apprécié à hauteur de 33 milliards d'euros.

Quelles que soient la taille et les formes des soufflets de cet accordéon des politiques de lutte contre l'exclusion, l'exclusion – en soi – est bien devenue un objectif majeur des politiques publiques. Sur ce point, l'article 1 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (29 juillet 1998), est particulièrement clair. « La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. » Certes il y a là de l'emphase rhétorique, du déclamatoire typique d'une évolution législative qui se fait de plus en plus bavarde. Il y a cependant aussi l'affirmation cristalline – régulièrement rappelée par les associations – du caractère essentiel des politiques de lutte contre l'exclusion.

Ces dernières transforment la protection sociale. La lutte contre l'exclusion, comme action publique, est d'une autre nature que les politiques sociales antécédentes, montées depuis un demi-siècle, sur la technique de l'assurance, à l'échelle nationale, pour couvrir des risques et des besoins sociaux. Ni véritablement catégorielle (car elle ne cible pas explicitement les exclus ou les pauvres), ni sectorielle (car elle ne relève pas d'un domaine précis de l'action publique, comme l'éducation ou la santé), elle se veut globale. Elle englobe de larges secteurs de l'action publique. Elle marque un tournant vers une individualisation des prises en charge, une territorialisation des programmes et une prise en compte accrue des ressources des bénéficiaires.

Plus au fond, les interventions et politiques menées au nom de la

lutte contre l'exclusion ne visent plus seulement la préservation de la société contre les conséquences collectives redoutées de la pauvreté, mais l'effectivité des droits d'individus confrontés aux conséquences individuelles de la pauvreté. En un sens la lutte contre l'exclusion n'a plus rien à voir avec les anciennes politiques d'assistance, essentielles pendant des siècles mais résiduelles pendant les Trente Glorieuses, qui consistaient à aider les pauvres d'abord pour s'en protéger.

Deux visées structurantes singularisent la lutte contre l'exclusion : l'accès aux droits et l'insertion. Concomitamment s'affirment des droits de plus en plus consistants, indexés sur la dignité et la décence. Les assistés ne sont plus envisagés comme des inadaptés ou des asociaux, mais comme des citoyens dotés de droits économiques, civiques et sociaux, qu'il convient de faire valoir. L'expression accès aux droits, pierre angulaire de la lutte contre l'exclusion, renvoie à l'idée que toute personne est titulaire de droits, que ces droits doivent être effectifs, et qu'ils sont susceptibles d'être revendiqués. Dans une certaine mesure l'idée d'« opposabilité » (présente dans l'affirmation d'un droit *opposable* au logement) se trouve au cœur des politiques de lutte contre l'exclusion.

Entre indemnisation, compensation, assistance et intégration, ni foncièrement droit créance, ni réellement droit liberté, l'insertion est à la fois méthode et objectif des interventions de lutte contre l'exclusion. Employé depuis longtemps dans le domaine de l'accès des jeunes à la vie active, utilisé par différentes mesures concernant les personnes handicapées ou marginalisées, consacré en 1988 par la création du RMI, le sens de ce vocable s'est diversifié pour désigner plus des pratiques qu'une politique particulière, à la croisée des politiques de l'emploi, du logement, de la santé, de l'action sociale ou encore de la ville. L'insertion constitue le pendant de la notion d'exclusion. L'opposition exclusion/insertion remplace des couples comme inégalités/intégration ou handicaps/réadaptation qui avaient cours pendant les Trente Glorieuses. Le couple exclusion/insertion transforme l'économie des responsabilités héritée de l'histoire de la construction de l'État-providence.

## **II. – Pans, vecteurs et acteurs de la lutte contre l'exclusion**

La lutte contre l'exclusion (ou les exclusions) est d'extraction récente. Elle touche des domaines différents (qui vont du logement à l'emploi en passant par la ville). Ses jalons peuvent être présentés à

travers onze grandes lois. Parmi les dispositifs de lutte contre l'exclusion les minima sociaux tiennent une place essentielle. Enfin, tout ce qui relève de l'« urgence sociale » (i. e. la prise en charge des SDF) représente ce qu'il y a de plus visible concrètement, politiquement et médiatiquement en la matière.

**1. Émergence récente et institutionnalisation progressive.** – Jusqu'à la fin des années 1970, il n'existait pas, dans la palette des politiques sociales, de programme spécifique de lutte contre la pauvreté. La protection sociale telle qu'aménagée autour de la Sécurité sociale devait permettre de prévenir et, à défaut, de réparer les problèmes sociaux. Elle ne se préoccupait pas distinctivement de pauvreté, et encore moins d'exclusion. Cependant la progression du chômage, depuis les chocs pétroliers, ainsi que des indications sur l'amplification et la transformation des situations de pauvreté, relevées à l'échelle locale par les associations et les municipalités, ont conduit l'État à s'inquiéter des problèmes de pauvreté.

Les pouvoirs publics se saisissent lentement de la nouvelle pauvreté, d'abord par des rapports et des commissions d'étude, qui s'appuient largement sur les expertises associatives. Les premières mesures spéciales datent du début des années 1980. Elles se sont ensuite accumulées plus que succédé. Depuis octobre 1984, tous les ans un programme d'« actions contre la pauvreté et la précarité » est ainsi mis en place par l'État. Ces programmes ou plans dits d'urgence ou hivernaux (car ils se limitent, à l'origine, à la période hivernale) vont traverser les alternances politiques. Mis en œuvre tout juste postérieurement à la décentralisation de l'action sociale (transférée en grande partie aux départements), ces plans autorisent un nouvel investissement de l'État dans les politiques sociales. Des fonds de garantie de ressources ou de paiement des loyers y sont élaborés. Ces outils sont à la base des dispositifs qui seront institués par la loi sur le RMI en 1988 ou par la loi sur le droit au logement en 1990. Par la suite, ces programmes se sont centrés sur la prise en charge des personnes en situation d'« urgence sociale », notamment les SDF. C'est dans le cadre de ces plans « pauvreté/précarité » que d'autres innovations verront encore le jour, comme par exemple les SAMU sociaux, dispositifs mobiles allant au-devant des sans-abri.

Face à la persistance du chômage et à la visibilité croissante des phénomènes d'exclusion (pensons aux sans-abri vendant des « journaux de rue » à partir de 1993, année de récession), le débat public, lors de la campagne présidentielle de 1995, se focalise sur les

questions d'exclusion et de « fracture sociale ». Les trois principaux candidats à l'élection présidentielle, répondant en cela à une demande du mouvement associatif caritatif, promettent le vote d'une loi appréhendant toutes les dimensions de l'exclusion. Une grande loi d'orientation est finalement votée en 1998.

Au fil des années, la lutte contre les exclusions a ainsi pris place dans le paysage politique et juridique. Si affrontements partisans il y a eu, ils ont porté sur des détails. Le principe de cette lutte contre l'exclusion fait globalement l'unanimité. La philosophie générale des différents projets discutés au cours des vingt dernières années est très semblable. Il s'agit d'une consolidation progressive, reposant sur un ensemble touffu de dispositions, de l'engagement de la Nation en faveur de la lutte contre les diverses formes d'exclusion.

**2. Les différents domaines de la lutte contre l'exclusion.** – Sans viser l'exhaustivité, on peut préciser rapidement ce que sont les cinq grands pans de la lutte contre l'exclusion. Ces domaines n'ont rien d'étanche car la lutte contre l'exclusion emprunte aux politiques de l'emploi, du logement, des revenus, de la santé, de la famille et de l'urbanisme, chacune de ces politiques interagissant déjà avec les autres.

*L'aide et l'action sociales en faveur des défavorisés*, dans leur grande diversité historique et organique, forment le socle de la lutte contre l'exclusion. Ce nouveau nom de l'assistance – comme on l'a déjà dit – rassemble les prestations légales nationales assurant un minimum de ressources (les minima sociaux), ainsi que les interventions discrétionnaires des collectivités publiques (États, collectivités locales, caisses de Sécurité sociale) lorsqu'elles sont dirigées vers des publics considérés comme défavorisés. Dans une certaine mesure toutes les prestations sous condition de ressources relèvent maintenant de la logique de lutte contre l'exclusion. La plupart des orientations et réformes de la lutte contre l'exclusion reposent sur ce grand édifice juridique<sup>21</sup>.

*Le logement social* et, notamment, ce qu'on baptise le logement « très social » forment une partie importante des mobilisations et des outils de lutte contre l'exclusion. Si, comme la Sécurité sociale, le logement social n'a pas été à l'origine conçu pour lutter contre la pauvreté (mais pour loger les classes moyennes salariées), il est désormais appelé à le faire, par l'intermédiaire par exemple de prêts davantage bonifiés afin de produire des habitations à loyer encore plus modéré. Pour les



« personnes défavorisées », tout un ensemble d'accueils d'urgence, d'hébergements, de logements temporaires s'est étendu depuis trente ans. On peut recenser durant les seules années 1990, plus de 180 000 logements ou hébergements créés pour être réservés à des personnes défavorisées. Ce volume important est encore plus impressionnant si on le compare au demi-million de logements sociaux construits sur la période<sup>22</sup>. Tout le logement social, avec ce segment du « très social », est aujourd'hui rapporté à l'objectif de mettre en œuvre, d'ici 2012, un droit au logement « opposable ».

*La politique de la ville*, née il y a une trentaine d'années, est le volet urbain des politiques de lutte contre l'exclusion. C'est dans les quartiers « sensibles » qu'est repérée une concentration de maux sociaux menaçant la cohésion sociale. En réponse à cette accumulation de problèmes et de tensions se sont succédé et empilés des dispositifs, des lois et des objectifs visant à réduire les difficultés des populations habitant ces territoires. Face au bilan mitigé de ces années de politique de la ville – mais ne lui demande-t-on pas de solutionner toutes les difficultés de la société française ? – de nouvelles orientations lui ont ensuite été assignées, avec de nouveaux outils, pour viser la rénovation urbaine, c'est-à-dire la transformation radicale de ces territoires, par le biais d'opérations de démolition/reconstruction d'immeubles. La particularité la plus étonnante, aux yeux d'observateurs étrangers, est que cette politique dite de la ville ne concerne ni toutes les villes (toutes les communes ne sont pas concernées) ni toute la ville (car elle cible une géographie prioritaire de quartiers sensibles).

*L'insertion par l'économie* est en soi un double domaine. Il s'agit, d'une part, de tous les contrats « aidés » qui, dans les secteurs marchands et non marchands cherchent à conserver ou à replacer sur le marché du travail des personnes éloignées de l'emploi. Sur ce premier volet, les premiers travaux d'utilité collective (TUC) ont été remplacés par les contrats emploi solidarité (CES) ou contrats emplois consolidés (CEC), auxquels ont été un temps ajoutés des emplois villes puis des emplois jeunes. Maintenant ce sont, notamment, des contrats d'avenir (CA), des contrats initiative emploi (CIE) ou encore des contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) qui jouent ce rôle. Fin 2005, c'était un demi-million de personnes qui bénéficiaient d'un contrat aidé, pour une dépense publique annuelle d'environ 6 milliards d'euros. L'insertion par l'économie désigne, d'autre part, un ensemble d'entreprises et d'associations qui, exerçant dans le secteur marchand, bénéficient d'aides et d'appuis publics pour l'encadrement et le suivi d'employés à capacités productives affaiblies recrutés pour bénéficier de ce passage par une activité salariée. Il

s'agit du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) qui regroupe principalement des entreprises d'insertion (EI), des associations intermédiaires (AI), des chantiers d'insertion. Courant 2005, plus de 5 000 structures, représentant 17 000 salariés en équivalent temps plein, ont accueilli plus de 230 000 personnes (soit environ 70 000 équivalents temps plein). L'aide à l'IAE représentait en 2005 près de 150 millions d'euros<sup>23</sup>. Comptent aussi dans ce secteur de l'IAE, les mécanismes de microcrédit qui visent une (ré) insertion par la création d'entreprise. En 2008, accompagnant la discussion autour du projet de RSA, un « Grenelle de l'insertion » a cherché à réformer toutes ces politiques en les simplifiant. Il en est notamment ressorti un contrat unique d'insertion, CUI, qui rassemble, sous deux options (l'une pour le secteur public, l'autre pour le privé) l'ensemble des contrats aidés.

*La santé* des défavorisés est une préoccupation qui se traduit par de substantielles initiatives et productions législatives. Avec la loi de lutte contre l'exclusion, des Programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) ont été mis en place, précédant la création, en 1999, de la Couverture maladie universelle (CMU). La CMU « de base » est une garantie offerte à toutes les personnes résidant régulièrement en France depuis plus de trois mois, de la prise en charge des soins par les régimes obligatoires de la Sécurité sociale. Pour les personnes à faibles revenus, la CMU offre une couverture santé complémentaire aux remboursements de la Sécurité sociale. Début 2008, ce sont près de 5 millions de personnes qui sont couvertes par le mécanisme CMU complémentaire, et 1,5 million seulement par la CMU de base. Complétant l'édifice, l'Aide médicale de l'État (AME) permet aux étrangers en situation irrégulière de bénéficier, sous certaines conditions, de la prise en charge de leurs dépenses de santé. Instaurée début 2000 elle remplace l'Aide médicale gratuite (AMG) destinée aux sans-papiers, qui était gérée par les départements. Financée à hauteur de 500 millions d'euros, elle couvre en 2009 environ 200 000 personnes. Le bénéficiaire de l'AME doit résider en France depuis plus de trois mois, ce qu'il doit prouver en fournissant pour chaque mois un justificatif de présence (visa expiré, facture d'hôtel, inscription scolaire...). Ses ressources doivent être inférieures au plafond fixé pour la CMU complémentaire. Sur le plan de l'organisation, des permanences d'accès aux soins de santé (PASS) sont également présentes dans près de 400 hôpitaux. L'idée centrale n'est pas de créer et de faire vivre des filières dérivées pour soigner les personnes en difficulté, mais de favoriser leur accès aux services publics universels par une prise en charge intégrale de leurs dépenses de santé.

**3. Onze jalons de l'arsenal juridique de la lutte contre l'exclusion.** – C'est une série de lois récentes qui a permis l'élaboration d'un socle à la lutte contre l'exclusion et aux droits qu'elle entend faire valoir. Une sélection de onze de ces élaborations législatives, adoptées parfois à la quasi-unanimité, parfois après de vives contestations, donne une idée du panorama général des politiques.

*La loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988* instaure le Revenu minimum d'insertion. Prestation emblématique de la lutte contre l'exclusion, envisagé comme dernier filet de protection sociale, le RMI est une construction inédite. La loi affirme dans son article 1 que « l'insertion professionnelle et sociale des personnes en difficulté constitue un impératif national ». Le dispositif RMI est « l'un des éléments d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté tendant à supprimer toute forme d'exclusion ». Le droit au RMI présente la particularité d'être assorti d'une obligation du bénéficiaire à s'engager dans des démarches d'insertion, et d'une obligation de la collectivité à l'aider dans ses démarches. Après le 1<sup>er</sup> janvier 2004, le dispositif RMI est passé entièrement sous le « pilotage » des départements (il était auparavant copiloté avec l'État).

*La loi « Besson » du 31 mai 1990* relative à la mise en œuvre du droit au logement a institué deux outils : le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALD) qui coordonne l'ensemble des moyens, le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) qui accorde les aides financières et met en place des mesures d'accompagnement social. Selon son article 1 « Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ». Liant droit au logement et respect de la dignité humaine, le Conseil constitutionnel a considéré en 1995 que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ».

*La loi du 13 juillet 1991* d'orientation pour la ville (LOV) vise à mettre en œuvre un « droit à la ville ». Élaborée à la suite d'une série d'émeutes urbaines, elle recherche une évolution plus équilibrée du territoire urbain grâce à l'application du principe de « mixité sociale » des communes. La LOV est l'une des premières lois qui vont accompagner l'institutionnalisation de la politique de la ville.

Après, notamment un avis de la présidente d'ATD Quart-Monde, Geneviève Anthonioz de Gaulle, au Conseil économique et social en 1995, un premier projet de loi de lutte contre l'exclusion est présenté en 1996. L'Assemblée est dissoute en 1997 empêchant l'aboutissement

de ce projet. La gauche revenue au pouvoir le reprend, en l'aménageant. *La loi d'orientation du 29 juillet 1998* relative à la lutte contre les exclusions (première occurrence publique du pluriel de la notion) est un monument législatif. Passionnément débattue, cette loi, forte de 159 articles, tient en trois titres qui sont trois objectifs. Le premier titre « de l'accès aux droits » vise à sortir de la simple logique d'assistance au bénéfice d'une logique d'accès aux droits. Le projet de loi précisait que la finalité « n'est pas d'affirmer des droits nouveaux, mais de donner une réalité à ceux qui existent déjà ». Le deuxième titre, « de la prévention des exclusions » (ré) affirme qu'il faut prévenir les exclusions et traiter les problèmes le plus en amont possible. Le troisième titre « des institutions sociales » apporte des améliorations en ce qui concerne le fonctionnement des institutions sociales et la coordination des acteurs, notamment en situation d'urgence.

*La loi du 27 juillet 1999* relative à la couverture maladie universelle (CMU) instaure un droit au remboursement des dépenses d'assurance-maladie pour toute personne qui a établi de façon stable et régulière sa résidence sur le territoire national et dont les ressources sont inférieures à un plafond. La CMU de base est une prise en charge des dépenses de santé des personnes qui ne sont pas assurées sociales ou ayants droit d'un assuré social. Cette CMU de base ne dispense pas de faire l'avance des frais, qui seront ensuite remboursés. La CMU complémentaire (CMU-C) permet une prise en charge gratuite et intégrale des dépenses, sans avoir à faire l'avance de frais. Au 1<sup>er</sup> septembre 2007, le plafond annuel de ressources pour bénéficier de la CMU complémentaire est fixé à 7 272 € par an, soit 606 € par mois pour une personne seule en métropole. Ce montant évolue en fonction de la situation familiale.

*La loi du 13 décembre 2000* relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi « SRU ») oblige les collectivités locales à partir d'une certaine taille à compter 20 % de logements sociaux sur leur territoire. Elle insiste sur la nécessité de proposer des logements « décents » aux personnes défavorisées, ce qui fait peser sur la collectivité des obligations en termes de qualité minimale.

*La loi du 1<sup>er</sup> août 2003* d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (dite « loi Borloo ») instaure une procédure de rétablissement personnel (faillite civile). Elle crée un observatoire national des zones urbaines sensibles. Elle lance un programme national de rénovation urbaine, visant 200 000 démolitions de logements sociaux, 200 000 réhabilitations et la construction de 200 000 autres logements. Une Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) est créée pour faire vivre un guichet unique

national chargé de centraliser les crédits publics et les contributions des partenaires.

En juin 2004, le gouvernement lance un « plan de cohésion sociale », qui se présente « d'abord comme un dispositif systématique de sortie d'une logique d'assistance », pour agir simultanément sur trois leviers fondamentaux : l'emploi, le logement et l'égalité des chances. Ce plan, incarné dans la *loi du 18 janvier 2005* de programmation pour la cohésion sociale, a été doté de moyens exceptionnels : 13 milliards d'euros sur cinq ans. Il prévoit notamment la création ou la labellisation de 300 « maisons de l'emploi » regroupant les acteurs de l'emploi au niveau local ; un accompagnement « renforcé » vers l'emploi pour 800 000 jeunes en difficulté ; la création d'un « contrat d'avenir » destiné aux allocataires des minima sociaux ; la réalisation d'un programme de 500 000 logements sociaux locatifs en cinq ans ; la remise sur le marché de 100 000 logements vacants du parc privé et le renforcement du dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence.

*La loi du 31 mars 2006* pour l'égalité des chances, envisagée en réponse aux émeutes urbaines de l'automne 2005, autorise l'apprentissage en alternance à partir de l'âge de 14 ans. Elle crée une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (pendant « social » de l'ANRU).

*La loi du 5 mars 2007*, qui porte aussi diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, institue le droit opposable au logement. L'objectif principal de ce texte est de garantir le droit à un logement à toute personne qui, résidant en France de façon stable et régulière, n'est pas en mesure d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir. Une procédure de recours, ouverte dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008 à des ménages désignés comme prioritaires par des commissions de médiation, sera élargie à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 à toutes les personnes remplissant les conditions donnant droit à un logement social mais n'ayant reçu aucune offre après un délai « anormalement long ».

Dernière construction législative en date, la *loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008* (marquant, symboliquement, les 20 ans de la loi sur le RMI) crée le revenu de solidarité active (RSA) et vient réformer les politiques d'insertion. Autre novation, elle dispose que le gouvernement est tenu de se fixer des objectifs quantifiés de réduction de la pauvreté.

#### **4. Les minima sociaux.** – Dans la famille des prestations sociales,

les « minima sociaux » appartiennent incontestablement à la lutte contre l'exclusion. L'expression désigne des allocations qui amènent les ressources d'une personne ou d'un ménage à un niveau minimum. Fruit d'une construction historique, le système français de minima sociaux en compte maintenant neuf. Certains sont des prestations non contributives de Sécurité sociale, d'autres des prestations d'aide sociale pouvant s'adresser à des personnes aptes au travail. Le trait commun à ces allocations, aux finalités et aux principes variés, est leur caractère « différentiel » : leur montant est calculé comme la différence entre les ressources de l'allocataire et le plafond de ressources, limité au montant maximum de l'allocation.

En 2008, ce sont 17 milliards d'euros qui ont été consacrés aux minima sociaux, dont environ 6 milliards au RMI. Ce montant total représente environ un point de PIB et un trentième des dépenses de protection sociale.

Fin 2008, 3,3 millions de personnes étaient allocataires d'au moins une de ces prestations. En incluant les ayants droit (conjoint et enfants des bénéficiaires), plus de 6 millions de personnes étaient couvertes par les minima sociaux, soit 10 % de la population française. On parle d'ailleurs parfois de « pauvreté administrative » pour désigner la part de la population française dépendant de ces prestations d'assistance. Il faut cependant avoir à l'esprit que le montant de certains des minima sociaux, cumulés avec d'autres ressources du ménage (comme les prestations logement), peut placer le foyer au-dessus du seuil de pauvreté. À l'inverse il est de nombreux pauvres – au sens monétaire – qui ne sont pas bénéficiaires de minima sociaux, par exemple les jeunes de moins de 25 ans n'ayant jamais exercé une activité professionnelle. Certains des minima sociaux sont familialisés, au sens où leur montant tient compte de la taille du ménage. D'autres sont totalement individualisés.

On présente rapidement ces prestations originales par ordre chronologique d'apparition, sachant que le système est très instable, chaque année amenant des aménagements paramétriques souvent consistants. Le nombre d'allocataires précisé pour chacun des minima sociaux concerne la France entière, au 31 décembre 2008.

– *Le minimum invalidité*, dont l'origine date de 1930, est géré par les Caisses d'assurance-maladie. L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) garantit un niveau minimum de ressources, le minimum invalidité, aux personnes qui sont privées avant 60 ans de leurs capacités au travail en raison de maladies ou d'accidents non professionnels. La condition d'âge a été supprimée début 2006. 97 000

allocataires sur tout le territoire national. Montant au 6 octobre 2010 : 380 € par mois pour une personne seule, 627 € pour un ménage.

– *Le minimum vieillesse*, dont l'origine remonte à 1941, est géré par les Caisses de retraite. L'allocation supplémentaire vieillesse (ASV) est destinée à compléter jusqu'au niveau du « minimum vieillesse », les ressources des personnes âgées de 65 ans et plus ou dès l'âge de 60 ans en cas d'incapacité au travail. Cette prestation voit constamment son nombre d'allocataires diminuer, signe à la fois de la diminution de la pauvreté âgée et de la montée en puissance des régimes de retraite. 575 000 allocataires. Montant au 6 octobre 2010 « du minimum vieillesse » : 709 € par mois pour une personne seule, 1 157 € pour un ménage.

– *L'allocation aux adultes handicapés* (AAH), créée en 1975, est principalement gérée par les caisses d'Allocations familiales (CAF). Elle est réservée aux personnes atteintes d'un handicap d'origine non professionnelle et qui n'ont pas droit à une pension d'invalidité. Cette prestation voit son nombre d'allocataires croître linéairement depuis 1990, signe peut-être d'une détection plus efficace des handicaps mais aussi du passage d'une partie des bénéficiaires d'autres minima sociaux dans la catégorie des handicapés. 849 000 allocataires. Montant : 712 € par mois.

– *L'allocation de parent isolé* (API), créée en 1976, est une prestation familiale versée aux parents qui élèvent seuls un ou plusieurs enfants, pendant un an ou tant que le dernier enfant n'a pas atteint son troisième anniversaire. 200 000 allocataires, à 98 % des femmes. Cette prestation a été intégrée au RSA. Elle constitue maintenant le RSA « majoré », soit 788 € par mois pour un parent isolé avec un enfant (de moins de 3 ans).

– *L'allocation d'assurance veuvage*, créée en 1980, est gérée par les Caisses d'assurance-maladie. Elle est versée aux veufs et veuves de moins de 55 ans pendant les trois années qui suivent le décès du conjoint ou jusqu'à l'âge de 55 ans si le bénéficiaire a plus de 50 ans au moment du décès du conjoint. Cette allocation s'éteint peu à peu, absorbée par les pensions de réversion. 5 100 allocataires. Montant : 570 € par mois.

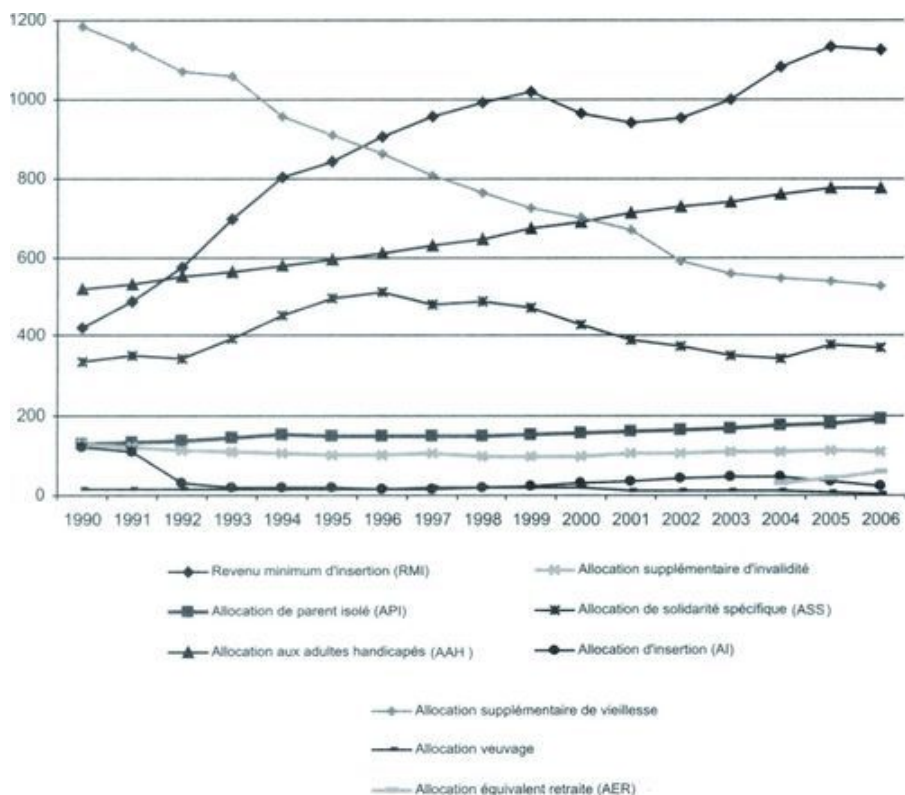
– *L'allocation d'insertion* (AI), créée en 1984 lors de la partition entre un régime de solidarité et un régime d'assurance du chômage, n'est plus ouverte aujourd'hui qu'à des catégories spécifiques réduites (rapatriés, réfugiés, salariés anciennement expatriés...). Elle a été rebaptisée en 2006 allocation temporaire d'attente (ATA). 25 100

allocataires. Montant : 10,67 € par jour.

– *L'allocation de solidarité spécifique* (ASS) créée comme l'AI en 1984, est également gérée par l'Assurance chômage. Elle est versée aux demandeurs d'emploi qui ont épuisé leurs droits à indemnisation du chômage au titre du régime d'assurance. 324 000 allocataires. Montant : 15,14 € par jour.

– *Le revenu minimum d'insertion* (RMI), créé en 1988, géré principalement par les CAF, a été remplacé par le RSA. La prestation RMI, devenue le RSA « socle » s'adresse à toutes les personnes âgées de plus de 25 ans (sauf si charge d'enfants). Au contraire des sept dispositifs précédents qui comportent tous un minimum de conditionnalité, le RMI est indépendant de conditions liées à l'activité professionnelle antérieure ou à la situation familiale. Fin 2008, le RMI comptait 1,14 million d'allocataires en métropole et dans les DOM (après un pic historique en 2005). Le RMI concerne environ 3 % de la population en métropole (plus de 6 % tout de même de la population des Bouches-du-Rhône et des Pyrénées-Orientales), et 19 % dans les DOM. Le RMI (RSA socle) ouvre droit à une allocation différentielle (de 460 € par mois pour une personne seule, au 6 octobre 2010), et à des droits connexes comme le bénéfice automatique de la Couverture maladie universelle ou l'exonération de la taxe d'habitation.





Graphique 5. – Allocataires des minima sociaux au 31 décembre 2008 (France métropolitaine)

Source : Ministère des Affaires sociales, DREES.

Le nombre d'allocataires du minimum vieillesse a diminué de moitié en une dizaine d'années, tandis que celui du RMI a triplé. Sur la période, l'AAH a continuellement augmenté, d'un tiers en dix ans.

– *L'allocation équivalent retraite* (AER), créée en 2002, est un revenu de remplacement ou de complément au profit de demandeurs d'emploi qui totalisent 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse avant l'âge de 60 ans. On dénombre 67 000 allocataires. Montant au 1<sup>er</sup> septembre 2007 : 31,32 € par jour, avec un revenu minimum garanti de 994 € par mois.

– *Le revenu de solidarité active* (RSA), créé en 2008, en remplacement du RSA et de l'API contient, en réalité, deux mécanismes. Le premier, dit RSA « socle », est l'ancien RMI. Le second, dit RSA « chapeau », est un complément aux revenus d'activité pour les personnes ayant de faibles revenus. L'ensemble des deux dispositifs concernait, à l'automne 2010, 1,7 million d'allocataires.

5. **L'urgence sociale.** – Depuis une vingtaine d'années, en réponse aux problèmes très visibles des sans-abri, des dispositifs aujourd'hui qualifiés d'urgence sociale ont été créés. La logique de « veille sociale » qui les réunit bénéficie d'un fondement légal depuis la loi contre les exclusions. Souvent présentés comme centrés sur la « grande exclusion », ces services et équipements varient significativement selon les villes et les départements. Constitués d'éléments divers, rassemblés dans l'expression « services de veille sociale », ils proposent des centres d'accueil d'urgence, des CHRS (renommés en 1998 Centres d'hébergement et de réinsertion sociale), des accueils de jour, des SAMU sociaux, une ligne téléphonique gratuite d'urgence pour les sans-abri, le « 115 »<sup>24</sup>.

Le dénombrement des capacités d'hébergement comporte des imprécisions. Consciente de ces lacunes, la Cour des comptes recensait pour fin 2005, 13 000 places d'hébergement d'urgence, 9 000 places à l'hôtel (dont 7 000 en Île-de-France), 31 000 places en CHRS. Pendant la période hivernale une dizaine de milliers de places supplémentaires d'accueil d'urgence peuvent être ouvertes. S'ajoutent à cette offre quelques milliers de logements adaptés, par exemple dans des « résidences sociales » ou des « maisons relais ». On doit également compter 25 000 places dans des Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et 11 000 places en hôtel pour ces mêmes demandeurs d'asile. Au total ce sont, pour les sans-domicile, une centaine de milliers de places qui sont proposées, avec des modes de gestion et de financement différents et effroyablement compliqués. Chaque hiver voit ressurgir son lot de polémiques sur l'offre réelle et l'inadaptation du système.

Les crédits affectés à l'urgence sociale et à la réinsertion sociale sont en constante augmentation. Alors qu'ils ne représentaient strictement rien au milieu des années 1980, ils pesaient, à la seule charge de l'État, 500 millions d'euros en 2002 ; plus de 1 milliard en 2006. Il faut y ajouter les dépenses des collectivités locales, difficilement évaluables, mais représentant certainement un minimum de plusieurs dizaines de millions d'euros. Il faudrait encore y ajouter le montant des prestations sociales dont bénéficient les personnes sans abri. Pour les seuls bénéficiaires « sans résidence stable » du RMI, toutes prestations légales confondues (avec les allocations familiales par exemple), c'est une dépense d'environ 400 millions d'euros. On peut raisonnablement considérer que les pouvoirs publics dépensent de 2 à 3 milliards d'euros spécifiquement pour les SDF. Cela reste une estimation fragile, mais minimale.

Le bilan de la mise en œuvre de la politique de lutte contre

l'exclusion, dont on doit encore rappeler qu'elle n'a que vingt ou vingt-cinq ans, est mitigé. Bilans administratifs et évaluations officielles de certaines des lois s'accordent sur 11 points : 1/ le bien-fondé de la démarche et la nécessité de son approfondissement ; 2/ l'ampleur des problèmes qui restent à résoudre ; 3/ les fortes disparités géographiques de mise en œuvre des dispositions ; 4/ la trop grande complexité de l'arsenal législatif et réglementaire ; 5/ l'émiettement et l'éclatement des compétences ; 6/ la faiblesse des systèmes d'information ; 7/ l'insuffisance des incitations pour le retour à l'emploi ; 8/ une culture de gestion encore trop peu tournée vers l'efficacité ; 9/ un échec, ou au moins des insuffisances claires, du « I » du RMI, c'est-à-dire de son volet insertion ; 10/ l'accumulation préoccupante de mesures provisoires qui s'éternisent ; 11/ l'image de Sisyphe pour caractériser l'action<sup>25</sup>. Face à toutes ces difficultés, c'est sempiternellement à une plus grande coordination qu'appellent les opérateurs et les observateurs.

En termes de coordination institutionnelle, un observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) a été mis en place en 1998, avec mission de rassembler, analyser et diffuser les informations et les données. Cet observatoire vient compléter le paysage institutionnel qui compte déjà le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), créé en 1992, chargé de la concertation entre pouvoirs publics et associations sur les questions relatives à l'exclusion. En matière d'observation et de concertation nationales existent également, notamment, le Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNAIE), le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCL) ou encore l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS). Administrativement et politiquement la politique de lutte contre l'exclusion s'est par ailleurs « interministérialisée » avec la création d'un comité interministériel dédié, qui s'est réuni pour la première fois à l'été 2004, et pour la deuxième fois au printemps 2006.

Sur le double point de la multiplication, nationale et locale, des instances et de la complexité grandissante des prestations et des organisations, les images du « mille feuilles » et de l'usine à gaz sont souvent évoquées.

### **III. – La dépendance mutuelle des associations et des pouvoirs publics**

Il y a, par cette accumulation de dispositifs, consolidation de ce

qu'on propose de baptiser le « complexe bureaucratICO-assistanciel ». Pourquoi « bureaucratICO- assistanciel » ? Car il s'agit, d'une part, d'un ensemble emmené et rythmé par les régulations et textes publics, d'autre part, d'une palette de politiques qui relèvent indubitablement de la logique d'assistance. Pour relativement dépréciatif qu'il soit, le terme désigne pleinement une réalité. Avec son univers de sigles et de procédures, ce système a des ramifications nationales, des déclinaisons locales, des groupes d'intérêt, des soutiens, des professionnels, des journalistes spécialisés, des experts, des financements, des savoirs et des savoir-faire. On y trouve des acteurs issus d'horizons variés, rassemblés en coalitions, en communautés, en réseaux. Ils échangent des informations et des opinions, ils négocient des ressources budgétaires, ils débattent d'objectifs à atteindre et de moyens logistiques à mobiliser. Avec le temps, ils ont su stabiliser des accords sur des modes d'action et sur des opinions, diverses mais compatibles, permettant d'agir ensemble.

Le complexe bureaucratICO-assistanciel mêle des intérêts, des logiques et des fonds publics et privés. Mobilisation philanthropique et régulations bureaucratiques s'y développent de concert. L'État y est particulièrement présent, mais il négocie avec d'autres acteurs (collectivités locales et associations).

Le traitement de la pauvreté ne peut plus se concevoir à partir de l'opposition traditionnelle entre bienfaisance privée et assistance publique. La prise en charge des exclus – de toute nature – se déploie à partir de l'imbrication du secteur public et du secteur privé. Cette imbrication est devenue si poussée qu'il semble plus opportun de parler d'un appariement (l'un ne va plus sans l'autre), et même d'une agrégation (les deux sont assemblés dans un tout) des deux logiques d'intervention.

Dans les années 1950 déjà (pour ne pas remonter trop haut), les associations de prise en charge de la misère travaillaient en collaboration avec les pouvoirs publics. Elles développaient des services en direction des personnes en difficulté. L'État les a intégrés à ses politiques d'action sociale. À partir des années 1970, dans un contexte de transformations des politiques et des problèmes sociaux, les rapprochements entre pouvoirs publics et associations se sont formalisés. Depuis une vingtaine d'années les pouvoirs publics, en particulier l'État, se sont engagés dans une délégation croissante aux associations. Cette délégation n'est pas à comprendre comme un retrait de l'État, mais, à l'inverse, comme une participation toujours plus grande de l'État dans l'action privée, générant de l'interdépendance.

Le couple pouvoirs publics – associations ne va pas sans bras de fer. Mais il fonctionne. Il s'agit là d'une dynamique générale du mouvement associatif, qui, au bout d'un siècle d'existence, s'est de plus en plus professionnalisé et institutionnalisé, en lien avec la sphère et les finances publiques. Les formulations et les initiatives associatives sont reprises et intégrées à une action publique dont le principal acteur reste l'État. Ses administrations relaient et appuient les orientations des associations qui, en retour, se trouvent plus intégrées aux logiques et procédures étatiques.

Trois grands types d'associations peuvent être repérés dans la lutte contre l'exclusion.

– *Un premier type, « historique »*, comprend les associations intervenant traditionnellement dans le secteur social. Elles disposent d'une implantation et bénéficient d'une capacité d'expertise reconnue de longue date. Elles peuvent disposer de budgets importants surtout issus de fonds privés. Elles travaillent sur plusieurs causes à la fois. Si elles gèrent des services, elles gardent une capacité de prise de parole et de contestation. Relèvent de ce type de grandes institutions comme le Secours catholique, l'Armée du Salut, Emmaüs ou le Secours populaire.

– *Un deuxième type, « gestionnaire »*, rassemble des associations, plus ou moins neuves, spécialisées dans l'accueil des personnes en difficulté. Il s'agit principalement des structures gérant des Centres d'hébergement et de réinsertion sociale, ou bien des entreprises d'insertion. Elles sont rassemblées au sein de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale (FNARS). Leur budget dépend quasi intégralement des fonds publics.

– *Un troisième type, « protestataire »*, rassemble des associations qui se sont créées en réaction au problème de la nouvelle pauvreté ou de l'exclusion. Elles interviennent avec des ressources privées. Elles ne souhaitent pas dépendre des subventions et des pouvoirs publics. On peut repérer deux sous-types. Il existe des associations qui gèrent des services aux personnes démunies, avec des budgets privés, reposant essentiellement sur des bénévoles. C'est le cas des Restaurants du Cœur qui pratique un militantisme d'interpellation, mais sans dénonciation. Un deuxième sous-type protestataire est composé d'associations qui ne gèrent pas directement de services mais qui se donnent pour principale mission de « porter » politiquement la question de l'exclusion, notamment celle des sans-abri. Il y a là l'association Droit au logement (DAL) ou les Enfants de Don Quichotte qui ont organisé, fin 2006, la mobilisation, avec des campements de

tentes rouges dans Paris, qui allait conduire au vote précipité de la loi sur le droit au logement opposable (le « DALO »).

Les associations, y compris les plus protestataires, ont depuis une trentaine d'années toutes été obligées de se faire plus gestionnaires, ne serait-ce que pour continuer d'exister. Dans la mesure où les conventionnements avec les pouvoirs publics se faisaient plus exigeants (pour les financements) et où les textes (à créer ou à réformer) se faisaient plus techniques, toutes les associations ont été conduites à donner des chiffres, à remplir des fiches et des dossiers, à s'investir dans le lobbying, et à participer à des réunions de coordination. Les fonctions d'administration, de représentation et de négociation de moyens ont ainsi pris une ampleur jusqu'ici jamais atteinte dans le secteur associatif. De fait, les pouvoirs publics, en premier lieu l'État, donnent le la (budgétaire et normatif) de l'action associative de lutte contre l'exclusion.

Ce renforcement très substantiel de la présence étatique dans les associations n'est pas sans provoquer de débats au sein des associations « historiques » qui peuvent y voir une perte d'autonomie. De l'autre côté, l'État a pu être critiqué comme opérant un retour vers la charité privée en se tournant vers le monde associatif. En définitive, associations et pouvoirs publics forment un système négocié, contractualisé et imbriqué, qui tient sur la reconnaissance du professionnalisme des associations et sur les financements publics. Cette imbrication est d'autant plus élevée que les conseils d'administration des associations comportent souvent des fonctionnaires à la retraite, et parfois même en activité, qui assurent des courroies entre l'administration et les associations.

L'exercice d'appariement État-associations comporte toutefois des risques. La dépendance de la mise en œuvre de l'action publique sur des associations peut produire des variations considérables en matière d'efficacité et de coûts des interventions. Du côté des associations, une présence étatique toujours plus forte peut conduire à la transformation ou à l'abandon des projets associatifs. Devenus démembrements administratifs, les conseils d'administration de certaines associations ne sont que des chambres d'enregistrement des variations réglementaires des politiques publiques.

#### **IV. – Du paritarisme aux partenariats : les mutations de l'action publique**

Pouvoirs publics et associations sont engagés dans une modalité novatrice de l'action publique, le « partenariat ». Le partenariat appartient à cette famille d'instruments et d'arguments (contractualisation, « coproduction », « gouvernance », etc.) appelés depuis peu en renfort pour la rénovation de l'action publique. Ce partenariat est d'abord un complément ou un dépassement du paritarisme, c'est-à-dire de la gestion de la Sécurité sociale par les partenaires « sociaux » (les organisations représentatives des employés et des employeurs).

**1. Après le paritarisme, le partenariat ?** . – Les appréciations sur le thème du partenariat (ou sur celui de la « gouvernance ») oscillent désormais entre la célébration et la condamnation. Comme c'est le cas pour la thématique de l'exclusion, les analyses critiques et dubitatives se développent.

Le partenariat est une formule rituellement invoquée pour appeler et décrire la mobilisation des diverses institutions engagées dans la lutte contre l'exclusion. Plus largement, sur tout l'ensemble de la protection sociale, on assiste au passage d'une distribution des missions, des responsabilités et des financements indexée sur le paritarisme, à une attribution de ces fonctions à des « partenaires » très divers (villes, départements, associations, régions, entreprises).

Sous les coups de l'émergence de la question de l'exclusion, du développement des politiques sociales ciblées, de la mise en œuvre de la décentralisation, des progrès de l'intégration européenne, la logique purement juridique de l'intervention publique s'est considérablement transformée. Engagé, depuis trois décennies, dans un double mouvement de transfert des compétences vers des instances supranationales et vers les collectivités locales, l'État s'invite et est invité à « coopérer » avec les villes, les départements et des acteurs privés (notamment le secteur associatif) qui lui disputent le monopole de la légitimité politique et la primauté de la définition de l'intérêt général.

La notion de partenariat se trouve au centre des recompositions des modes de coopération et de décision publiques. Certains, se gaussant d'une certaine emphase, critiquent la magie du mot et son peu de substance. D'autres célèbrent les pratiques partenariales qui accompagneraient une mutation des politiques, de l'acte unilatéral vertical de l'État, vers de libres coopérations horizontales ajustées par les « partenaires » à l'échelle des territoires. Certains considèrent que

l'horizon du partenariat réinvente la démocratie. D'autres contestent l'opacité des pratiques (négociations, arrangements, marchandages) qu'il couvre, et y décèlent un danger pour la démocratie et/ou pour la République.

L'emploi du terme « partenaires » n'est pas neuf pour caractériser les différents protagonistes de l'action publique, en particulier dans le domaine de la protection sociale. Après guerre, les « partenaires sociaux » apparaissent. Considérés comme des adversaires de la lutte des classes, ils sont érigés en responsables et en gestionnaires du projet et des régimes de Sécurité sociale.

Le vocable partenariat est beaucoup plus récent. Il date du début des années 1980 et découle plus du management public que du droit public. Pour *Le Robert* le partenaire est celui avec qui on est associé pour gagner dans un jeu. Décrit comme un état d'esprit autant que comme une formule de coopération, le partenariat apparaît comme une modalité de l'action conjointe<sup>26</sup>. Concept de jeu, il suppose : 1/ des règles du jeu ; 2/ un objet commun ; 3/ des protagonistes de niveau à peu près égal. Or, si on transpose ce cadrage dans les rapports entre collectivités, on observe que les règles du jeu ne sont pas toujours claires, que l'objet n'est pas forcément le même partout, qu'il y a une forte inégalité entre les différents niveaux de puissance publique (État, Sécurité sociale, collectivités locales, organismes délégataires). Ce troisième constat est essentiel car dans tout partenariat de politiques publiques, il y a un handicap par rapport à l'État, dans la mesure où les autres collectivités lui sont subordonnées.

Au-delà de ces aspects sémantiques et juridiques, le partenariat est bien devenu un des mots d'ordre de la modernisation et de l'action publiques. Si la société est en mutation avec l'exclusion, les pouvoirs publics le sont également avec le partenariat qui vise, ou accompagne, de nouveaux modes d'affectation des responsabilités et de gestion des affaires collectives. Ces évolutions sont particulièrement sensibles en matière de protection sociale, le partenariat étant parfois érigé au rang de solution pour les problèmes de gouvernement de la Sécurité sociale assurancielle et de l'aide sociale assistancielle. Pour résumer ces transformations, on pourrait dire que les « partenaires » (sans qualificatif) et le partenariat prennent le pas sur les partenaires « sociaux » et le paritarisme.

Les débats contemporains vont en tout cas bon train sur les « crises » de l'État et de la Sécurité sociale. Le local (ou le « territorial ») est à l'honneur, ce qui peut s'analyser comme un retour aux anciennes politiques d'assistance ou bien comme une profonde



refonte de l'action publique. La vocation universelle du projet de Sécurité sociale est battue en brèche par l'extension des ciblés catégoriels, s'inscrivant en fait dans un nouveau régime d'État-providence cherchant à ajuster le droit aux situations individuelles et aux particularités territoriales. « Contrats » et « partenariats » émergent dans ce cadre, comme des mobilisations horizontales d'acteurs envisagés (à peu près) comme égaux, remplaçant un mode de gouvernement unilatéral et vertical d'essence étatique.

« L'État-providence » n'est plus celui des Trente Glorieuses et le système de protection sociale repose davantage sur des collectivités locales plus librement administrées. Les associations, théoriquement incarnations de la « société civile », se sont, pour leur part, progressivement insérées dans des logiques et des budgets publics. Elles sont, pour nombre d'entre elles, devenues des prestataires de services sous contrainte à la fois de régularité et d'efficacité publiques. Dans la mesure où elles sont opératrices des politiques nationales et locales de lutte contre l'exclusion, elles bénéficient d'un soutien financier qui souvent représente l'intégralité de leur budget. Il n'est dès lors pas trop exagéré de dire que les personnels associatifs sont progressivement devenus une sorte de cinquième fonction publique (la quatrième étant le corps des agents travaillant dans les caisses de Sécurité sociale).

## **2. Deux risques partenariaux : indécision et bureaucratisation.**

– Le partenariat peut dériver vers la bureaucratisation et l'indécision. Les politiques de lutte contre l'exclusion sont sur ce plan relativement exemplaires. Dans tout le domaine du droit de l'aide et de l'action sociales, la prolifération d'opérations et de réglementations a abouti à un univers relativement opaque comprenant une mosaïque de dispositifs hétéroclites offrant des services variés. Un écheveau de mesures, de procédures, de dénominations s'est lentement entremêlé.

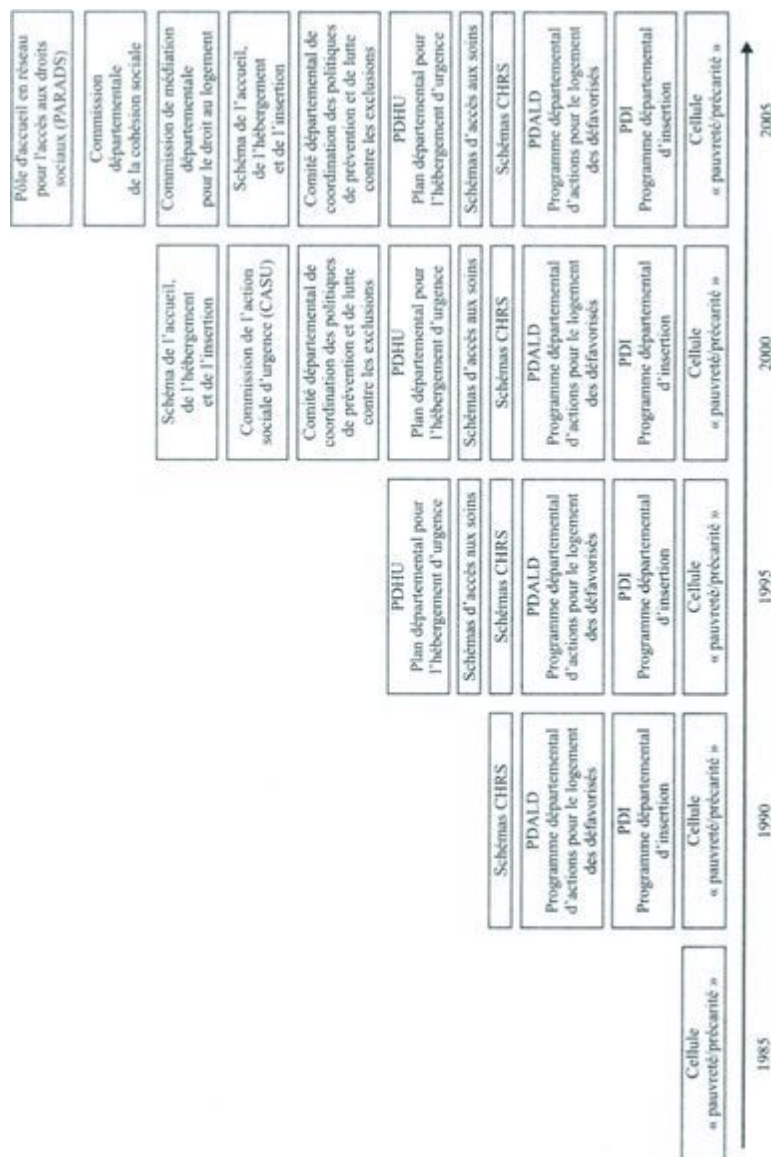
Le caractère éclaté et à certains égards baroque du système est connu. La recherche d'une coordination des acteurs et des moyens est un souhait réitéré depuis une trentaine d'années par un État qui a été constamment appelé à intervenir plus fortement. L'État a ainsi développé une intense activité législative et réglementaire qui a permis de créer ou de renforcer des droits et des institutions. Par ailleurs, la production normative a de plus en plus systématiquement cherché à établir la coordination des interventions et l'intégration des actions.

Pour coordonner les actions, de multiples comités, plans, schémas et commissions sont venus s'ajouter et s'empiler, sans qu'on soit véritablement en capacité de dégager la logique d'ensemble et de mesurer l'efficacité des dispositifs.

On propose au [graphique 6](#) une représentation de l'accumulation des dispositifs, plans, schémas et programmes de coordination. On assiste à une superposition d'instances, caractéristique des nouvelles politiques territoriales de lutte contre l'exclusion. Ces instances qui visent une plus grande concertation, permettent au moins des contacts plus fréquents et des discussions répétées, impliquant les mêmes personnes, se croisant aux mêmes endroits mais dans des modes de coordination qui évoluent vers une stratification croissante.

Au final, le succès du partenariat est un signe des difficultés actuelles d'un État-providence qui cherche à s'adapter à de nouvelles données. Il n'est pas une réponse à la crise ou aux insuffisances supposées ou constatées de l'État-providence, mais une de leurs manifestations.

Présentant le risque de gommer artificiellement la conflictualité, le partenariat, qui suppose une communauté d'idées, et qui privilégie la collégialité plus que l'unilatéralité, est certainement un « beau » principe, comme par exemple le consensus. Reste qu'on ne doit jamais oublier ni minimiser la place absolument essentielle du politique. Car, au final, avec l'exclusion la question est toujours qui est responsable et qui doit prendre en charge ? Et la réponse n'est jamais claire...



**graphique 6.** – La bureaucratisation de lutte contre l'exclusion (représentation simplifiée à l'échelle départementale)

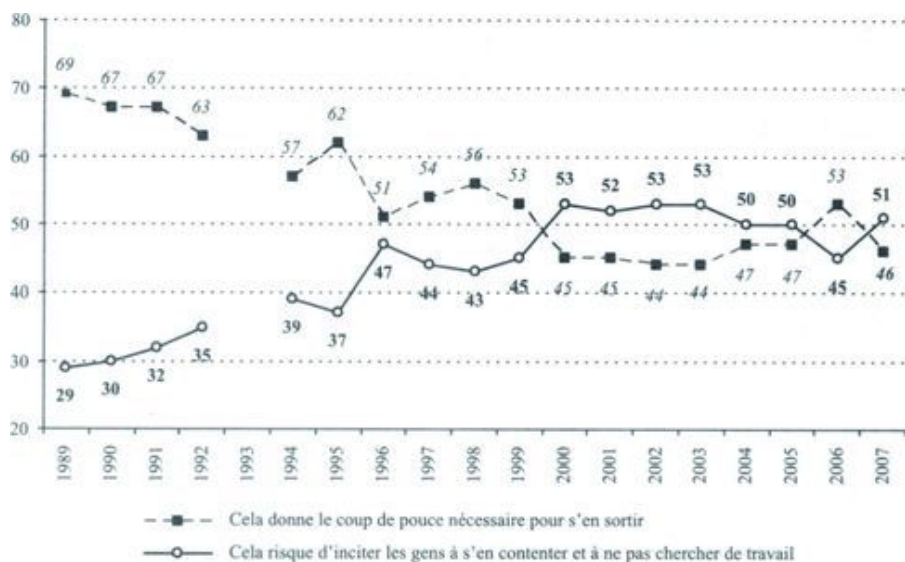
Bien entendu, le schéma n'est pas valable dans tous les départements, car, localement, tout s'ajuste. Par ailleurs, dans cette progression de la bureaucratisation de la coordination, certaines commissions, comme les Commissions d'action sociale d'urgence (CASU), sorte de « guichet unique » pour le traitement des droits sociaux, ont été supprimées. Elles ont été remplacées en 2005, par les Pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux (PARADS), des « guichets uniques » départementaux d'accueil et d'information relatifs aux droits sociaux... Une ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004 a voulu simplifier et réduire, en général, le nombre de commissions administratives. Elle a institué la commission départementale de cohésion sociale.

## **V. – Des Français critiques mais toujours solidaires**

Face au manque de clarté, mais aussi aux faibles performances du système – puisque chaque année il est dit, notamment au retour de l'hiver, que la situation empire – les appréciations, opinions et aspirations des Français ont évolué.

**1. Contestation et suspicion à l'égard des dispositifs.** – Dans les enquêtes d'opinion, on relève depuis 2000 un mouvement critique à l'égard de l'État-providence. Les interrogations sur les effets « déresponsabilisants » des politiques sociales progressent. Si on considère le cas des appréciations vis-à-vis du RMI (dispositif saillant des politiques de lutte contre l'exclusion) on peut mettre au jour une claire tendance des Français à être de plus en plus réservés sur ses bienfaits. À l'origine du dispositif, 29 % seulement des Français considéraient qu'une allocation comme le RMI risquait « d'inciter les gens à s'en contenter et à ne pas chercher du travail ». Cette proportion est devenue majoritaire à partir de 2000 (54 % début 2009, au moment où est créé le RSA). Une majorité de Français insiste ainsi sur les effets « pervers » du RMI, plus que sur ses effets bénéfiques pour les bénéficiaires.

Le « durcissement » des attitudes concernant le risque de « désincitation » au travail s'incarne aussi dans le fait que plus de quatre personnes interrogées sur cinq estiment que les minima sociaux concurrencent les emplois faiblement rémunérés. Ainsi, 70 % estiment que si la plupart des chômeurs le voulaient vraiment, beaucoup pourraient retrouver un emploi.



Graphique 7. – Contestation et suspicion à l'égard du RMI « Au sujet du revenu minimum d'insertion (RMI), pensez-vous plutôt que » (en %)

Source : CREDOC.

Dans les enquêtes du CREDOC, le nombre d'enquêtés estimant que tous les chômeurs ne doivent pas être indemnisés a progressé très significativement depuis le milieu des années 1990. Alors qu'ils étaient 24 % dans ce cas en 1995, ils sont 50 %, majoritaires une quinzaine d'années plus tard. L'adhésion à l'idée d'indemniser tous les chômeurs s'est considérablement éteinte en une décennie.

Ce n'est pas la légitimité des actions dirigées vers les plus démunis qui est contestée. Ce qui apparaît plutôt, c'est le souhait d'une attention plus grande portée aux modalités de distribution des prestations. Les Français voudraient qu'elles soient plus précisément ciblées sur ceux qui « en ont le plus besoin » et désireraient accroître à la fois les contrôles par les organismes gestionnaires et les contreparties, notamment en termes d'activité, demandées aux bénéficiaires.

**2. Toujours une grande solidarité à l'endroit des plus défavorisés.** – Les évolutions vers plus de critiques des dispositifs publics en direction des démunis ne signifient pas que les personnes interrogées sont revenues sur leur conception solidaire des politiques sociales. Si les Français critiquent les modalités de l'aide aux plus défavorisés ils manifestent encore une grande solidarité envers les

personnes démunies.

|                                     | <i>Octobre<br/>1993<br/>(%)</i> | <i>Septembre<br/>1995<br/>(%)</i> | <i>Septembre<br/>1996<br/>(%)</i> | <i>Février<br/>1998<br/>(%)</i> | <i>Février<br/>2002<br/>(%)</i> | <i>Mai<br/>2004<br/>(%)</i> |
|-------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| Je suis prêt(e)<br>à les aider      | 42                              | 43                                | 37                                | 43                              | 39                              | 35                          |
| J'ai de la<br>sympathie<br>pour eux | 35                              | 37                                | 36                                | 41                              | 37                              | 40                          |
| Je suis<br>méfiant(e)               | 17                              | 15                                | 21                                | 13                              | 20                              | 21                          |
| Je suis<br>indifférent(e)           | 3                               | 3                                 | 4                                 | 2                               | 3                               | 4                           |
| NSP                                 | 3                               | 2                                 | 2                                 | 1                               | 1                               |                             |
| Total                               | 100                             | 100                               | 100                               | 100                             | 100                             | 100                         |

Tableau 3. – **La sympathie à l'égard des exclus** « On parle beaucoup des exclus : des chômeurs de longue durée ou des personnes sans logement, etc. À leur égard quelle est votre attitude ? » (en %)

Source : Baromètre CSA/La Croix/FNARS.

Depuis le début des années 1990, les Français déclarent très majoritairement de la sympathie pour les exclus. Seulement un cinquième des personnes interrogées, depuis plus de quinze ans, affichent de la méfiance, et moins de 5 % de l'indifférence.

Dans les enquêtes barométriques du CREDOC, il apparaît que près de sept Français sur dix considèrent que si des personnes sont en situation de pauvreté c'est plutôt parce qu'elles n'ont pas eu de chance. Moins du quart des Français estiment que si certaines personnes vivent dans la pauvreté c'est d'abord en raison de leur manque d'effort.

À l'échelle internationale les Français se distinguent dans leurs appréciations des raisons de la pauvreté. Les enquêtes mondiales sur les valeurs (World Values Surveys) signalent une spécificité française, au moins en Europe. En 2007 (dernière vague disponible de l'enquête), 14 % des personnes interrogées en France considéraient que la première explication de la pauvreté résidait dans la fainéantise ou le manque de volonté des personnes concernées. Cette proposition n'est plus faible qu'en Suède (7 %). Elle est de 16 % au Danemark, 17 % en Belgique, 21 % en Irlande, 22 % en Russie et en Pologne, 23 % en Italie et en Grèce, 24 % au Royaume-Uni, 32 % en Autriche, 41 % au Portugal, 42 % en République tchèque.

Il y a certes de l'imperfection et de l'ambivalence dans la mesure des opinions. L'image est cependant claire, en trois points : 1/ des Français qui craignent l'exclusion ; 2/ qui déclarent de la sympathie pour les exclus ; 3/ mais qui attendent des réformes des dispositifs et des politiques.

## Chapitre III

### Vers un « social rationnel » ?

Alors que pauvreté, errance et marginalité ont durant des siècles suscité principalement des interventions publiques répressives, ce n'est que depuis les années 1970 qu'en France se sont étendues des politiques sociales de prise en charge spécifique de la pauvreté. Celles-ci se sont profusément développées en une trentaine d'années. La compréhension, la sympathie et la compassion, à l'égard des plus défavorisés, ont orienté les innovations associatives caritatives reprises et institutionnalisées par les pouvoirs publics. La compassion est un sentiment individuel élevé mais elle ne saurait, comme la pitié, faire longtemps objet de politique. À mesure donc de l'affirmation de l'exclusion – sous toutes ses dimensions – sur l'agenda politique, ce ne sont plus des réactions émotionnelles, urgentes, humanitaires, quasi mystiques parfois, qui sont devenues nécessaires. Il a fallu organiser, programmer, rationaliser.

Chaque hiver voit pourtant revenir son lot d'images fortes, d'émotions, de polémiques et, surtout, d'appels à une croissance des ressources publiques affectées à la lutte contre l'exclusion. Il semble cependant que certains paliers soient atteints, en ce qui concerne la soutenabilité des dépenses publiques en général, mais également pour ce qui relève de l'efficacité relative de politiques et de programmes dont les objectifs ne sont pas forcément clairs.

Il est souhaitable de passer d'un social compassionnel et émotionnel à des politiques sociales plus rationnelles. On prendra d'abord l'exemple des SDF, population caractéristique et centrale des politiques de lutte contre l'exclusion, pour montrer que d'autres orientations que la seule accumulation de moyens dans des dispositifs à l'efficacité discutée sont possibles. On s'intéressera ensuite – en se situant à une autre extrémité de la palette des problèmes sociaux agrégés dans la thématique de l'exclusion – aux travailleurs pauvres. Ceux-ci, apparus récemment sur l'agenda politique français, mais dont le nombre n'est pas forcément en progression, n'appellent pas un approfondissement des politiques antécédentes, mais des réformes majeures dans les formes et directions de la protection sociale.

Une analyse des politiques et incitations de l'Union européenne



souignera combien avec l'idée d' « inclusion active » (reprise maintenant en France dans le vocable « solidarité active »), le souci de rationalisation et d'efficacité accrue irrigue les expertises et les pratiques. Cette orientation s'incarne dans la mise en œuvre, certes inaboutie et difficile, du RSA.

## **I. – Un objectif souhaitable : zéro SDF**

Alors que les vagabonds ont été jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle la cible principale des interventions répressives de l'État, les SDF sont devenus au tournant du millénaire les figures emblématiques de l'exclusion. Face à la progression ressentie du phénomène, la collectivité a mis en place un système complexe de prise en charge, au coût élevé mais à l'efficacité incertaine.

**1. Le retour des SDF.** – Du Moyen Âge à la période contemporaine toute une panoplie de mesures, oscillant entre la répression et l'assistance, a été éprouvée pour venir à bout des phénomènes de vagabondage, de pauvreté et d'errance, sans jamais y parvenir vraiment. Pendant des siècles, on a surtout tenté d'assimiler pauvreté et délinquance et mis en place des politiques répressives. Puis la question s'est progressivement effacée au cours du XX<sup>e</sup> siècle en tant que problématique d'ordre public. Depuis la Libération, un nouvel environnement juridique s'est affirmé. À côté de la création de la Sécurité sociale, le vagabond et le mendiant ont basculé du droit pénal au droit social.

Durant les années de croissance, on s'est peu inquiété, sinon par la voix de l'abbé Pierre à l'hiver 1954, des sans-logis. Le clochard apparaît à la rubrique faits divers de la presse et, figure « pittoresque », fait presque partie du paysage touristique français. Ceux qui restent à la rue semblent devoir leur sort davantage à des trajectoires individuelles, à des choix personnels, qu'à un problème social (le chômage, les tensions sur le marché du logement) qui les dépasserait.

Depuis le début des années 1980, les SDF ont (re)fait irruption dans les rues, les gares, les métros des grandes villes. On les retrouve sur les écrans de télévision, en bas de chez soi, aux portes des services d'assistance. Ils apitoient souvent, effraient parfois, et, régulièrement, défraient la chronique sociale. En hiver, il s'agit de tout tenter pour les

loger. En été, des arrêtés municipaux antimendicité cherchent, dans certaines villes, à les déloger.

Le récent regain d'attention pour les indigents errants s'explique par la montée des inquiétudes liées au chômage, par une transformation du regard sur la marginalité qui a conduit à la décriminalisation du vagabondage et de la mendicité, par une présence plus commune des sans-abri dans la ville rendue possible par l'ouverture des gares et des différents espaces publics qui leur étaient auparavant interdits. Elle s'explique aussi par certaines formes d'action collective qui ont permis aux SDF d'accéder à l'agenda politique : les manifestations de soutien, l'apparition des journaux de rue comme *La Rue* ou *Macadam* (aujourd'hui disparus), le lobbying des associations militantes, et les occupations de bâtiments inhabités. Très médiatisés, les SDF ont fait réagir l'opinion et les pouvoirs publics sur le registre humanitaire de l'indignation et de la compassion. Ils sont devenus la cible de dispositifs spécifiques gérés, en majeure partie, par le secteur associatif et financés, principalement, par l'État.

**2. Qui sont les SDF ?** . – L'abréviation SDF, que l'on retrouve dès le XIX<sup>e</sup> siècle sur les registres de police, s'est imposée très récemment. Elle agrège les significations de sans-logis (absence de logement), de sans-abri (victime d'une catastrophe), de clochard (marginal n'appelant pas d'intervention publique), de vagabond (qui fait plutôt peur), ou encore de mendiant (qui sollicite dans l'espace public).

Alors qu'il semble simple de caractériser une population que tout le monde croise, il est en réalité difficile de la connaître avec précision. Il n'en existe pas de qualification juridique stable. Sous le terme SDF, se condensent des réalités variées, allant de celles d'hommes à la rue depuis longtemps – figure traditionnelle du clochard – à celles de jeunes femmes isolées ou de familles entières nouvellement expulsées de leur logement. Certaines personnes sont à la rue depuis des mois et vont le rester encore longtemps. D'autres ne le sont qu'un court moment et ne le seront plus jamais. D'autres encore se retrouvent périodiquement sans logement.

La population des sans-abri à la rue vit dans un état de faibles ressources, dans un environnement habituellement violent et compte une très grande proportion d'hommes isolés. On sait aussi que les SDF ont un niveau élevé de consommation de stupéfiants (licites ou illicites), présentent un état de santé dégradé, en particulier dans les domaines des pathologies respiratoires et des troubles psychiques

(même s'il ne faut pas les exagérer). Les SDF sont-ils, comme cela est régulièrement affirmé, de plus en plus jeunes et comptent-ils parmi eux de plus en plus de femmes ? Aucune donnée sérieuse ne permet de vérifier ce qui est souvent admis comme une évidence.

La vie quotidienne des SDF peut s'organiser autour de rythmes relativement précis avec des activités plutôt élaborées. Ils ne sont ni des agents totalement dominés sans marges de manœuvre, ni des acteurs stratégiques ayant une vision claire de leur avenir proche. En se débrouillant avec les gigantesques contraintes qu'ils rencontrent et les quelques opportunités qu'ils peuvent saisir, ils « bricolent » leur existence quotidienne. Même au terme de processus éprouvants de « désocialisation » on ne peut pas parler de mort sociale. Aussi précaire que soit leur vie, les SDF ne vivent pas dans un autre monde, à l'écart de la société sans aucune socialisation. Il existe un continuum de situations entre les personnes à la rue et celles qui séjournent dans des centres d'hébergement ou des habitations de fortune et non une rupture claire entre les bien logés et les autres. Ces conditions se distribuent sur un axe qui va des personnes très mal logées à celles qui vivent complètement à la rue.

Pourquoi devient-on SDF ? Deux grands types d'explication s'opposent. Les premiers mettent en avant les phénomènes structurels de chômage, de tensions sur le marché du logement et progression de la précarité notamment. Les seconds se concentrent sur des causes plus individuelles : choc affectif, maladie, origine sociale défavorisée, abus d'alcool, etc. Les partisans des modèles individuels contestent les approches structurelles, qui ne prennent pas en compte les particularités de chaque parcours personnel. Ceux qui insistent sur les dynamiques structurelles critiquent les observateurs qui se concentrent sur les cas individuels car ils contribueraient à la stigmatisation des SDF en insistant trop sur leur singularité, voire sur leur responsabilité.

Ces dernières années, les connaissances se sont considérablement améliorées. À l'échelle européenne, les associations de soutien aux sans-abri et les experts, qui participent à la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) ont réalisé, avec le soutien de la Commission, un travail conséquent d'information et de comparaison. Parmi ces productions, on notera le souci de produire des cadres d'analyse partagés, notamment sur le plan des définitions et des statistiques. L'exercice est difficile dans un cadre national. Il l'est encore plus à l'échelle de l'Union. Une typologie européenne de l'exclusion du logement a pu néanmoins être mise en débat et diffusée. Elle permet de classer les personnes sans domicile en

fonction de leur situation de vie : 1/ *être sans-abri* (dormant à la rue ou en hébergement d'urgence) ; 2/ *être sans logement* (avec un abri mais provisoire dans des institutions ou foyers) ; 3/ *être en logement précaire* (menacé d'exclusion en raison de baux précaires) ; 4/ *être en logement inadéquat* (dans des caravanes sur des sites illégaux, en logement indigne, dans des conditions de surpeuplement sévère).

Combien sont-ils ? Les chiffres hésitent, selon les sources, entre 100 000 et 800 000 personnes... Ces estimations, très imprécises (de qui parle-t-on ? dans quel espace ? sur quelle durée ?), amalgament généralement les personnes qui restent sans-abri toute l'année et celles qui se trouvent sans-abri un moment donné. Des techniques plus élaborées de dénombrement commencent à être appliquées. Ainsi en février 2001 une enquête menée par l'INSEE dans les agglomérations métropolitaines de plus de 20 000 habitants a permis d'y dénombrier près de 86 000 « sans-domicile » (dont 16 000 enfants), dans les rues ou dans les centres d'accueil pour « sans-domicile ». Ce nombre, valable sur une période courte et à une époque précise, ne saurait être inféré comme « le » nombre de SDF en France. Il constitue une grandeur acceptable – moins impressionnante que ce qui est généralement avancé – du nombre de personnes en très grande difficulté dans les grandes villes. Il y a cependant parmi ces sans-domicile des situations très dissemblables, avec des personnes vivant de et dans la rue depuis longtemps et d'autres vivant dans des centres d'hébergement de long terme, ne présentant « que » des difficultés pour trouver un logement abordable. Dans cette enquête, qui fait référence, il apparaît en fait que moins du dixième des « sans-domicile » se trouvent dans des lieux non prévus pour l'habitation. Avec une mesure tout à fait vraisemblable l'INSEE décompte donc quelques milliers de SDF à la rue, correspondant à l'image que l'on se fait généralement du sans-abri.

**3. Un système de prise en charge touffu et confus.** – Élément typique et caractéristique du complexe bureaucratique-assistanciel, la prise en charge des SDF forme maintenant un système alambiqué, mêlant fonds publics et privés, travail social salarié et bénévolat, grandes institutions et petites associations, aide sociale obligatoire et action sociale facultative, interventions de l'État et des collectivités territoriales. Depuis le milieu des années 1980, chaque hiver, les campagnes « pauvreté-précarité » pilotées par l'État mobilisent associations, collectivités locales et entreprises pour gérer des accueils et des hébergements d'urgence. Ces programmes ont permis

d'expérimenter des mesures qui ont été par la suite consacrées par des lois de portée plus large (le RMI en 1988 par exemple). À partir de l'hiver 1993-1994 le SAMU social (services mobiles de « recueil » des SDF) a été mis en place. Parallèlement, des centres d'accueil de jour offrant des services aux sans-abri, se sont édifiés un peu partout dans l'hexagone. Dans un souci de coordination, des dispositions législatives et réglementaires ont organisé ces interventions dites « d'urgence sociale » ou de « veille sociale ». Un numéro d'appel gratuit (le 115), des plans départementaux d'hébergement ou d'accès au logement ont été créés.

Il y a donc eu accumulation des réponses sociales. Cependant, au quotidien, le « traitement » des SDF ressemble à un véritable jeu de ping-pong entre les différents interlocuteurs. Ils sont – plus ou moins vigoureusement – écartés d'un espace vers un autre, d'une gare à un réseau métropolitain ou d'un jardin public à une place de mairie... Puis, d'une ville à l'autre. Les arrêtés municipaux antimendicité, pris par certaines municipalités depuis le début des années 1990, en sont l'illustration parfaite. Sans efficacité au niveau national, ils ne font que masquer le phénomène, mais constituent pour certains maires, une manière de répondre de façon visible aux attentes de leurs administrés. Le développement de structures d'accueil pour sans-abri est également un élément du ping-pong. Les lieux d'orientation permettent d'orienter vers d'autres lieux d'orientation, et ainsi de suite... Un jeu où l'on se renvoie les personnes, mais également les responsabilités, avec d'un côté l'État et de l'autre les collectivités territoriales. Les villes et les départements acceptent d'aider leurs indigents domiciliés, mais renvoient à l'État la responsabilité de ceux qui n'ont pas de domicile. Celui-ci demande à son tour l'implication des collectivités locales...

La carrière administrative et sociale des SDF est un parcours qui ressemble à un autre jeu, celui du jeu de l'oie : d'une case départ (absence d'emploi et de toit) à une case arrivée (un toit légal et des revenus stables). Entre les deux, le nombre d'étapes intermédiaires a fortement augmenté au cours du temps. Du SAMU social jusqu'aux HLM en passant par des logements d'insertion, des CHRS ou des asiles de nuit, les cases se multiplient. En théorie, le parcours des SDF est envisagé comme un passage de la rue à des accueils d'urgence, puis à des hébergements et des stages d'insertion, et, en bout de course, à une stabilisation des ressources et du logement. Mais cet enchaînement est loin de toujours fonctionner. Notamment parce que les différents paliers sont saturés. Dans ce jeu de l'oie, on voit plus souvent les personnes passer d'une réponse à une autre réponse, d'une case à une autre, sans que ces passages soient inscrits dans une

trajectoire vers la stabilité.

De nombreux SDF arrivent à s'en sortir grâce aux services et prestations en place. Mais certains en viennent à abandonner le jeu. D'autres ne s'y sont jamais engagés. Ils refusent les services proposés. Violences dans les centres, rigidité des règles, contraintes de la vie collective, manque d'informations, humiliation ; leurs justifications sont souvent de bonnes raisons, aisément compréhensibles. En tout état de cause, ces SDF sont généralement les plus visibles dans la rue. « Grands exclus » – comme ils sont parfois appelés – ils constituent la cible prioritaire des dispositifs, mais ils leur échappent. Les pouvoirs publics et les associations ajoutent régulièrement de nouvelles cases au jeu de l'oie pour tenter de les toucher, sans jamais y parvenir totalement. Les dispositifs, les plans, les structures s'empilent. Pour aller la nuit ou la journée au-devant de ceux qui sont à la rue, ce sont aujourd'hui à Paris, plusieurs institutions qui font, à peu près, la même chose. Le groupement d'intérêt public « SAMU social » dispose d'une flotte conséquente de minibus qui, comme certains bus de la RATP et comme ceux de la Brigade d'assistance aux personnes sans abri (BAPSA) de la Préfecture de police de Paris se déplacent pour contacter et, s'ils l'acceptent, emmener des sans-abri vers des centres d'hébergement. Au-delà de spécificités techniques, ces trois opérateurs ont exactement la même mission. Leur coexistence, même coordonnée, fait que chaque nuit une personne dormant dans la rue peut être réveillée par trois intervenants différents...

Il paraît urgent, aux yeux de la plupart des opérateurs et observateurs, de simplifier l'architecture générale de ce système. Chaque hiver voit naître son lot d'initiatives médiatiques – les dernières en date étant celles des « Enfants de Don Quichotte » sur le canal Saint-Martin ou en face de Notre-Dame à Paris – et de polémiques concernant l'adaptation des centres, le financement des services, la coopération des associations, les responsabilités des uns et des autres. Or la solution tient probablement bien moins d'un manque de moyens que de leur dispersion et de l'absence d'un objectif substantiel clair. Depuis 2008, le sujet a été érigé par le gouvernement en « chantier national prioritaire » pour rationaliser objectifs, moyens et gouvernance. La dynamique de réforme de cette politique n'a cependant pas empêché la reprise des polémiques hivernales habituelles sur le manque de moyens et de places, ainsi que sur les responsabilités respectives des collectivités publiques et des associations (très majoritairement financées, en l'espèce, par les fonds publics).

4. **Un objectif sensé : zéro SDF.**— La réapparition des SDF en tant que problème public et, singulièrement, en tant que problème social s'est déroulée sur fond de compassion, d'émotion, et de craintes de cette exclusion ou grande exclusion dont il a été tant dit qu'elle pouvait arriver à n'importe qui. Cette dernière idée n'est pas fausse, mais elle est incomplète. Car si en effet tout le monde peut devenir un jour sans-abri, ce n'est absolument pas avec la même probabilité...

La compassion, réveillée chaque hiver, a permis la constitution d'un système de prise en charge dont l'objectif, immatériel, est de lutter contre l'exclusion et, plus précisément, contre la « grande » exclusion. Il y a là une sorte d'obligation, morale, de moyens que se donne la collectivité. Une tout autre perspective, alternative, est de se donner un objectif de résultat. Ce pourrait être « zéro SDF ».

L'objectif « zéro SDF d'ici à 2007 » évoqué par le candidat Lionel Jospin au printemps 2002 comme l'un des axes de son programme présidentiel a donné lieu à de vives réserves et à une polémique qu'on peut juger insolite. Le mot d'ordre a été jugé simpliste, maladroit et, surtout, utopique. L'idée avait pourtant déjà été exprimée en 1997 par Laurent Fabius alors président de l'Assemblée nationale. Elle s'inspirait également d'une proposition « un toit pour tous » du premier ministre anglais Tony Blair réélu en 2001. Le candidat Nicolas Sarkozy l'a, plus tard, évoqué pendant la campagne présidentielle de 2007.

Cette idée, correspondant au fond à l'objectif général d'éradication de l'exclusion, soutenue par toutes les grandes associations, a été discréditée, notamment par les associations, comme un « slogan provocateur », une « promesse bien imprudente », une « formule démagogique ». Plutôt que de s'accorder sur cette ambition, les associations ont répondu en demandant aux pouvoirs publics plus de moyens. Bien entendu il est probable qu'il restera toujours, comme dans tout pays développé non totalitaire, des gens à la rue. Mais il est préférable pour les finances publiques et pour le débat public de se donner des objectifs évaluable. C'est la logique même de la réforme récente des lois de finance, obligeant désormais l'action publique à fonctionner sur une logique objectifs/résultats.

Il est à cet égard certain que l'objectif « zéro SDF », avec sa dose d'ambiguïté – mais n'est-ce pas là le lot de toute politique publique ? –, est plus clair et plus évaluable que le seul affichage de moyens supplémentaires pour l'objectif moralement généreux mais concrètement ténébreux de lutte contre les exclusions. Les associations en particulier ont eu une curieuse réaction devant cet objectif de ne

plus gérer seulement mais bien de régler (ou de tenter de régler) un problème sur lequel elles interviennent.

En fait pour « traiter » la question SDF, décrite généralement comme si complexe, il faut peut-être un peu de simplicité. Cela passerait par la distinction de deux problèmes bien différents. Le premier est celui du mal-logement. Le deuxième est celui des personnes visiblement à la rue depuis longtemps. Le premier concerne un nombre très important de ménages dans des situations très différentes (3 millions de personnes). Le deuxième ne concerne « que » quelques milliers de personnes dans les grandes villes. À considérer même que le nombre de personnes différentes qui, sur une année, se trouveraient plusieurs nuits de suite visiblement à la rue dépassait 50 000, il faut garder à l'esprit que la dépense par individu est considérable. En effet, en prenant cette estimation de la population au dénominateur et en prenant au numérateur les 1 ou 2 milliards d'euros publics consacrés à l'accueil et au traitement « en urgence » de cette population, ce sont donc bien plusieurs milliers d'euros qui sont mensuellement dépensés par SDF à la rue... La dépense est élevée. Elle n'est pas choquante car l'intervention sociale, en conditions extrêmes, est naturellement coûteuse. Il est toutefois loin d'être assuré que la dépense soit aujourd'hui la plus efficiente.

L'espoir suscité par le droit opposable au logement pour les personnes effectivement à la rue est bien trop grand. En effet, la mise en place progressive de ce droit vise à ce que personne ne vive dehors. Or les personnes qui vivent dehors sont les plus éloignées du logement et en refusent souvent la perspective immédiate. Par ailleurs, que tout le monde puisse véritablement disposer d'un logement n'empêche en rien que certaines personnes se livrent à des activités (mendicité notamment) les désignant implicitement ou explicitement comme sans-abri.

Il est dès lors possible qu'un droit opposable au logement, avec suffisamment de logements, n'ait en définitive aucun impact sur le problème des sans-abri, car ceux qui sont les plus visibles, refusant les logements, seraient toujours à la rue, et il y aurait par ailleurs encore des personnes dans la rue se présentant comme SDF<sup>27</sup>.

Si l'amélioration de la politique du logement a son importance pour les mal-logés, elle n'a probablement pas d'effet sur les sans-abri à la rue. Il faut donc envisager d'autres voies et moyens pour atteindre un objectif « zéro SDF ». C'est ce qu'ont entrepris les Britanniques, en mêlant organisation rationnelle de la prise en charge sociale et une certaine dose de coercition.



Au Royaume-Uni, parmi d'autres États membres de l'Union européenne, il existe une véritable stratégie de prise en charge sociale des SDF – entendus comme les personnes vivant intégralement et visiblement à la rue et de la rue – qui s'accompagne d'une politique de prévention à l'égard de la « culture de la rue » (c'est-à-dire de toutes les nuisances liées à la présence des SDF dans l'espace public). Alors qu'à Paris tout a été visiblement fait depuis des années pour aménager la rue (accueils de jours, maraudes apportant du café et des duvets, tolérance des tentes), à Londres tout a été fait pour empêcher les sans-abri de s'accommoder de la rue et de s'y installer. Si certaines mesures peuvent choquer en France (par exemple les campagnes de communication invitant à ne pas donner aux mendiants), d'autres relèvent de la même logique de ce qui est développé, assez insidieusement, dans l'hexagone : urbanisme et mobilier urbain « agressif » ou « dissuasif » (sous la forme de bancs inconfortables, par exemple). D'autres mesures et dispositifs sont typiquement britanniques : des zones réservées où il est possible de boire de l'alcool, des mesures juridiques spécifiques de contractualisation entre autorités et SDF pour assurer leur bon comportement (*Acceptable Behavior Contract*). Sur le plan coercitif, il n'est pas de délit de vagabondage ou d'arrêté antimendicité, mais une présence permanente dissuasive (de policiers comme de travailleurs sociaux), tout en étant humaine, à l'égard des personnes qui occupent intempestivement les rues et qui risquent de s'y dégrader tout en dégradant leur environnement.

Sur le plan social, des équipes mobiles de travailleurs sociaux, les « CATS » pour « *Contact and Assessment Teams* » ont été déployées dans Londres. Ces équipes sont sous un commandement et une responsabilité uniques. Elles se sont partagé les territoires et les populations recensées. Cela permet à chaque intervenant de disposer de son « portefeuille » de personnes à suivre. Parallèlement, cette fois-ci comme à Paris, des moyens ont été débloqués pour mettre en place des hébergements adaptés. Et ces hébergements sont réservés – ceci étant très contrôlés – aux personnes orientées (ou dirigées) par les équipes CATS.

En mêlant recensement systématique des personnes à la rue, coercition préventive et obligation de résultats, le nombre de sans-abri à la rue a diminué des deux tiers à Londres en cinq ans, ce que tous les observateurs reconnaissent.

Pour la France, au-delà de la rationalisation des institutions en place et des moyens mis en œuvre, une orientation du type « zéro SDF » pourrait passer par une obligation collective : s'interdire qu'une

personne puisse dormir dehors. Nombre de bonnes âmes rétorqueront qu'il y aurait dans un tel énoncé une insupportable disposition liberticide. On rétorquera que pour le moment la liberté qui est donnée est celle d'errer et de décéder dans les rues.

« Zéro SDF » n'est pas qu'un slogan. C'est une orientation rationnelle de politique, permettant une réforme et une mise en adéquation des moyens à un objectif précis et possible.

Au sujet, crucial, des SDF, deux autres points méritent d'être abordés.

Tout d'abord la politique de prise en charge des errants ne peut plus se comprendre que dans l'espace ouvert européen. Historiquement, le traitement du vagabondage et de la mendicité a été un moteur de l'avènement des politiques sociales et pénales. Pour dépasser l'incapacité des collectivités locales à gérer collectivement la présence de sans-abri, plus ou moins inquiétants, il a fallu des interventions régionales, puis nationales permettant l'affirmation des États<sup>28</sup>. Aujourd'hui, dans une Union européenne aux frontières ouvertes, la nouvelle échelle de la gestion de la question des sans-abri est communautaire. Ce sont maintenant plus les villes et l'Union que les régions et les États qui peuvent efficacement agir. Progressivement les connaissances et les échanges se renforcent entre les États membres. Il peut être suggéré de conforter cette dimension communautaire de l'intervention en faveur des sans-abri par la création d'instruments particuliers, comme une agence européenne en charge du dossier. Pour les politiques françaises ceci serait prendre acte de la part grandissante des ressortissants européens communautaires ou extracommunautaires parmi les sans-abri à la rue, venus pour de l'asile politique ou social, quand ce n'est pas pour du tourisme.

Ensuite il est fondamental de rappeler que le phénomène SDF, dans son étendue qui comprend le mal-logement, n'est pas un problème isolé que l'on pourrait « traiter » uniquement par des dispositifs ciblés. Les SDF constituent la pointe visible de tendances lourdes plus générales. La question des sans-abri est certes une problématique renouvelée de mobilité au sein d'une Europe ouverte, mais elle est surtout à la fois un concentré de tous les autres problèmes sociaux (chômage, transformations des inégalités et de la pauvreté, évolutions de la famille, problèmes de marché du logement) et un précipité des difficultés de l'action publique (tant pour ce qui concerne les politiques sociales que les politiques d'urbanisme ou encore d'asile et d'immigration).

## **II. – Les travailleurs pauvres : de la pauvreté active à la solidarité active**

Les travailleurs pauvres sont une autre figure contemporaine de l'exclusion. Loin de rappeler l'image presque éternelle de la misère, que véhicule la population des SDF à la rue, ils sont décrits comme une forme moderne de pauvreté et d'exclusion.

Il est apparu récemment, dans l'expertise et le débat publics français, que l'activité n'était pas nécessairement – si tant est qu'elle l'ait jamais été totalement – une protection contre la pauvreté et l'exclusion. Depuis, s'est développé tout un ensemble de travaux savants, de propositions et de prises de position politiques en faveur des « travailleurs pauvres ».

**1. La pauvreté active : de quoi parle-t-on ?** – C'est à partir de 2000 que des analyses ont été diffusées en France sur la question des travailleurs pauvres, des personnes exerçant une activité professionnelle, et se trouvant pourtant sous le seuil de pauvreté. Les portraits, sans revenir aux figures moyenâgeuses ou tiers-mondistes qu'évoquent les sans-abri, sont choquants. Ce sont des familles avec deux enfants et un seul apporteur de ressources au SMIC, des femmes seules avec un ou deux enfants contraintes au temps partiel, des non-salariés qui n'arrivent pas à consolider un revenu suffisant pour dépasser le seuil de pauvreté.

Ce visage singulier de la pauvreté, redécouvert en France à l'orée du nouveau siècle, n'est pas aisé à photographier. On imagine bien qu'il y a toujours eu, en raison de la faiblesse de certains revenus associée à certaines configurations familiales, des personnes vivant dans l'indigence malgré l'exercice d'une activité professionnelle rémunérée. Le problème est en fait, comme souvent en ces matières, d'abord une question de définition.

Parler de « travailleur pauvre » ou de « pauvreté active » appelle d'abord une explicitation des deux termes. Il faut à la fois définir ce que l'on entend par « travailleur » et ce que l'on entend par « être pauvre ». Et dans ces matières, que certains pourraient parfois croire évidentes, rien ne va de soi... Soulignons d'emblée que nous préférons l'expression « pauvreté active » à celle de « pauvreté laborieuse » car elle vise à mieux rendre compte du fait que dans les expertises et débats actuels on s'intéresse en réalité à la fois aux travailleurs et aux

chômeurs pauvres (i. e. les actifs pauvres, plutôt que les travailleurs pauvres).

La « pauvreté » d'un travailleur dépend à la fois de son revenu personnel (rémunérant son travail) et de sa situation familiale. Le travail renvoie à l'activité professionnelle individuelle. La pauvreté renvoie à l'insuffisance des ressources du ménage pris dans son ensemble.

La pauvreté se définit au niveau du ménage, mais l'activité se définit au niveau des individus. On mêle donc deux niveaux d'analyse. La pauvreté active dépend, d'une part, de la situation d'emploi et des caractéristiques de l'emploi des individus et, d'autre part, des ressources totales du ménage auquel ils appartiennent. Cette double appréciation amène des difficultés. On peut être très faiblement rémunéré mais ne pas compter parmi les pauvres (parce que les autres ressources familiales sont plus conséquentes). À l'inverse on peut être recensé comme pauvre avec pourtant un niveau de rémunération que l'on dirait convenable (par exemple proche de la médiane des revenus). On peut être actif inoccupé (au chômage) et être indemnisé largement au-dessus du seuil de pauvreté. On peut, au contraire, être actif très occupé, mais très faiblement rémunéré, avec de nombreuses personnes à sa charge, et, en conséquence, se trouver sous le seuil de pauvreté. Concrètement, une personne travaillant moins de 25 heures par semaine, rémunérée au SMIC, se trouve sous le seuil de pauvreté, sauf si elle vit avec un conjoint disposant d'un revenu permettant à leur ménage de se situer au-dessus de ce seuil.

Quant à savoir ce qu'est un « travailleur », une approche *stricto sensu* consiste à ne retenir que les individus effectivement en emploi, c'est-à-dire exerçant une activité rémunérée, pendant un certain laps de temps (par exemple six mois sur une année). Une approche *lato sensu* considère comme travailleur toute personne employée effectivement ou au chômage. Les actifs sont les personnes en activité ou en recherche d'activité professionnelle. Pour les travailleurs pauvres, l'approche *stricto sensu* consiste à ne prendre en considération que les personnes effectivement employées et donc à ne pas compter les chômeurs aux revenus inférieurs au seuil de pauvreté comme travailleurs pauvres ; l'approche *lato sensu* rassemble tous les actifs dont la rémunération ne permet pas à leur ménage de se situer au-dessus du seuil de pauvreté. Une approche encore plus large, et tout aussi légitime, pour mesurer la pauvreté active, englobe les individus directement concernés et les membres de leur ménage qui, en effet, se trouvent avec des revenus situés sous le seuil de pauvreté.

Qu'il y ait des chômeurs pauvres ne surprend pas. En revanche, qu'il y ait des personnes exerçant une activité rémunérée et ne disposant pas de revenus, dans leur foyer, leur permettant de se situer au-dessus du seuil de pauvreté est, disons, plus contre-intuitif. Il y a donc tout à fait lieu de distinguer deux catégories d'actifs pauvres : ceux qui n'occupent pas un emploi (les chômeurs pauvres), ceux qui occupent un emploi (les travailleurs pauvres *stricto sensu*).

**2. Les travailleurs pauvres : combien de millions ?** – Selon les définitions retenues, le phénomène peut toucher, en France, entre 1 et 4 millions de personnes. Pour tenter de rester dans les canons de la rigueur, et dans une approche *stricto sensu*, on peut valablement soutenir que le nombre de travailleurs pauvres (au sens strict) se situe depuis 2000 autour de 1,3 ou 1,4 million (au seuil souvent employé en France de 50 % de la médiane des revenus)<sup>29</sup>.

Sur ce 1,4 million d'actifs qui disposent en 2004 de revenus inférieurs au seuil de pauvreté, 150 000 seulement travaillent à temps complet tout au long de l'année. On pourrait considérer que moins de 1 % des « travailleurs » – définis comme à temps complet sur toute une année – sont pauvres. Il y aurait cependant là un biais interprétatif, car on minore de la sorte l'importance du problème en réservant la « pauvreté active » au temps complet, ce alors même que la question a pris de l'envergure en raison de la progression des différentes formes d'intermittence et de temps partiel contraints.

Il existe en fait bien des discussions sur la validité des conventions et des enquêtes qui sous-tendent ces chiffres. Les débats portent sur les faiblesses de l'appareil statistique français, sur les temps réellement pris en considération dans la définition du travail, sur les périodes d'aller et retour entre emploi et chômage, sur l'ampleur du temps partiel subi, etc.

Passons rapidement outre en empruntant la voie de la comparaison internationale. Pour dépasser les polémiques hexagonales et les expertises inutilement sophistiquées, la voie européenne est loin d'être la plus mauvaise. Dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi, la diminution du nombre de travailleurs pauvres est devenue une priorité de l'Union. Il a donc fallu, à partir de 2003, bâtir un indicateur pour évaluer et comparer. Une définition a été élaborée par le Comité de protection sociale. Le « travailleur pauvre » est une personne qui, durant l'année de référence, est « principalement au travail » (comme salarié ou indépendant) et vit au sein d'un ménage

dont le revenu total est inférieur à 60 % du revenu médian national. Il doit avoir été en emploi plus de la moitié de l'année.

Avec cette convention l'Europe, à 15, rassemblait en 2001, 11 millions de travailleurs pauvres. C'était le cas de 14 millions de travailleurs dans l'Union à 25. Ainsi une minorité non négligeable, 7 % de la population active dans l'Union européenne (à 15 comme à 25), se trouve concernée par ce qui est appelé dans les cénacles européens la « pauvreté au travail ». La France, avec 8 % de travailleurs pauvres, se situe au-dessus de la moyenne européenne. Les pays nordiques, comme c'est généralement le cas sur la plupart des questions sociales, se trouvent nettement en dessous, et les pays du sud nettement au-dessus. Au Danemark, 3 % des travailleurs sont pauvres. En Italie, en Espagne ou au Portugal 10 % des travailleurs sont pauvres. Sauf en Allemagne où l'écart est faible, les travailleurs indépendants sont nettement plus touchés par la pauvreté que les salariés. Partout les ménages monoactifs, les familles monoparentales, les familles nombreuses et les plus jeunes sont surreprésentés dans le compte de la « pauvreté active ».

Les chiffres sont bien compliqués pour apprécier la pauvreté active. La plupart des premières séries de données étaient établies avec des seuils de pauvreté à 50 % du niveau de vie médian. À 60 % du niveau de vie médian, le nombre de travailleurs pauvres est, fin 2008, estimé à 2 millions. Le chiffre est, ainsi, net.

**3. Un phénomène en augmentation en France ? Oui.** – Comme souvent sur les questions de pauvreté et d'inégalité<sup>30</sup>, le problème des travailleurs pauvres est présenté comme en forte expansion<sup>31</sup>. Or, la pauvreté des ménages, appréciée à l'aune des indicateurs monétaires relatifs, n'a fait, on l'a vu, que baisser depuis une trentaine d'années, certes à un rythme qui s'est ralenti sur la dernière décennie. Pour ce qui concerne la pauvreté active, celle-ci est apparue en force sur l'agenda politique. Si rien ne permet de soutenir qu'elle se soit massifiée, il est, statistiquement, incontestable qu'elle a progressé. De 1996 à 2004, période pendant laquelle la thématique de la pauvreté active est apparue dans le débat politique, le nombre et la proportion des travailleurs pauvres ont d'abord diminué, pour reprendre à la hausse depuis. Alors que, en moyenne, le taux de pauvreté a, entre 2007 et 2008, baissé de 0,4 point, le nombre de travailleurs pauvres a, lui, augmenté.

Il convient de souligner fortement que l'évolution du nombre de

travailleurs pauvres peut être rattachée à l'évolution des bas revenus, mais également à des modifications dans les appartenances familiales de ces personnes.

Témoignage, en outre, des difficultés distinctives de la pauvreté active (et ici le qualificatif « laborieuse » serait plus pertinent), une enquête du CREDOC publiée en 2007 montre que la pauvreté est encore plus durement ressentie lorsque les personnes concernées ont un emploi<sup>32</sup>.

Illustration du scandale de la pauvreté active, on peut noter que les travailleurs pauvres sont bien une priorité aux yeux des Français. Ils étaient, tout début 2007, 45 % à souhaiter que le droit au logement opposable bénéficie en priorité aux travailleurs pauvres, devant les SDF (27 %) et les personnes dans un logement précaire ou insalubre (22 %)<sup>33</sup>. Incarnation encore du caractère scandaleux – que personne ne remet en cause – de la pauvreté active, la proportion de personnes sans domicile enquêtées par l'INSEE début 2001 exerçant une activité professionnelle rémunérée est de 30 %. Au-delà des raffinements qu'appelle un tel constat, le point est très clair. La forme extrême de la pauvreté active – les « SDF » qui, malgré leur travail, ne peuvent trouver autre chose que la rue et les centres d'hébergement – choque. Et le plus choquant, dans cette affaire, est certainement l'incapacité ou l'insuffisance du système de protection sociale à traiter ces phénomènes.

**4. Quels défis pour la protection sociale ?** – Les travailleurs pauvres sont désormais en bonne place des discussions autour des politiques sociales, et le scandale de telles situations dans une société qui consacre 30 % de son PIB à la protection sociale est dénoncé par tous les horizons idéologiques. Chacun y va de son explication, en mettant en avant, qui la précarisation et la flexibilisation de l'emploi, qui la permanence du chômage de masse et du sous-emploi, qui encore l'augmentation du temps partiel subi, qui enfin l'inconsistance du système de transferts sociofiscaux dans sa globalité.

Si la protection sociale doit permettre, par ses mécanismes de compensation et de redistribution, d'éviter à toute personne active de se trouver en situation de pauvreté de par les particularités de son travail et les caractéristiques de sa famille, alors il faut revoir en profondeur le montage et le contenu des diverses prestations sociales. La proposition la plus complète et la plus cohérente, visant explicitement l'éradication des pauvretés infantile et active était

contenue dans les résolutions de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler le « rapport Hirsch ». La deuxième résolution de ce rapport plaidait pour « une nouvelle équation sociale » permettant une nouvelle combinaison des revenus du travail et des revenus de transfert. C'est de ce rapport qu'est né, sous une forme atténuée par rapport aux ambitions initiales, le RSA.

## Le « rapport Hirsch »

Mise en place par le ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille, une Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté », présidée et animée par le président d'Emmaüs, Martin Hirsch, a exercé ses activités au cours du premier trimestre 2005. Elle a rassemblé, sans cahier des charges précis sinon de faire des analyses et suggestions relatives à la pauvreté des enfants, et dans un contexte de grande autonomie, des représentants des partenaires sociaux, des élus, des associations familiales, des associations de lutte contre l'exclusion, des collectivités territoriales, des administrations de l'État ainsi que quelques personnalités qualifiées.

Remis en avril 2005, au terme de divers auditions et déplacements, le « rapport Hirsch », pour reprendre son appellation désormais habituelle, a fait date et débat. Ce document contient 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants. Volontaristes, ces « résolutions », qui sont en fait une série de propositions, ont suscité un écho important dans les médias et dans les discussions politiques. Le rapport a ainsi déjà été abondamment présenté et commenté.

Il s'inscrit dans la tradition des expertises réalisées en France depuis une trentaine d'années autour des questions de pauvreté ; mais il présente des originalités notables. Son contenu comporte une série de prescriptions fortes visant à réformer, voire à refonder le système de protection sociale autour d'un objectif substantiel : l'éradication de la pauvreté des enfants celle-ci passant, notamment, par la fixation d'objectifs (du type diminution d'un tiers du nombre de pauvres en cinq ans), par la création d'un service public de la petite enfance (permettant aux femmes et aux hommes, de travailler lorsqu'ils ont de jeunes enfants), par une refonte des minima sociaux et des autres prestations sociales visant une éradication du problème de la



pauvreté active.

Voir *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*, Paris, La Documentation française, 2005. Et, pour une déclinaison volontariste de ce plan, M. Hirsch, L'introuvable politique de lutte contre la pauvreté, *Droit social*, n° 2, 2007, p. 131-135.

Le rapport plaide ainsi pour la création d'un revenu de solidarité active (RSA) dont l'ambition tient en trois points : 1/ faire en sorte que, quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille en supprimant les effets de seuil ; 2/ garantir, même pour une activité à temps partiel, lorsque les revenus du travail sont discontinus le long de l'année ou que la reprise d'activité se réalise par le biais d'un contrat d'insertion, que les ressources globales permettent de franchir le seuil de pauvreté ; 3/ rendre les revenus plus prévisibles pour les familles, le système plus lisible pour les bénéficiaires, plus facile à gérer et à adapter aux besoins des personnes pour les organismes publics.

À partir de mai 2007, le promoteur de cette idée a été membre du gouvernement sous le titre original de Haut-Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté (jusqu'à 2010). Sa première mission était de conduire les expérimentations qui serviraient de socle au RSA, celui-ci étant progressivement appelé à remplacer le RMI.

Un point clé du débat sur le RSA tient dans la distinction entre le projet de 2005 (une considérable simplification du système sociofiscal) et ce qui a été créé en 2008 (la fusion de deux prestations, et un mode de gestion que tout le monde s'accorde à reconnaître comme trop complexe).

Il serait présomptueux de dire que le RSA – dans l'épure de son projet – constitue l'alpha et l'oméga du traitement de la question de la pauvreté active, qui dépend, en partie, de la problématique des trappes à pauvreté (*i. e.* du fait qu'il peut être moins rentable de prendre un emploi que de demeurer dans l'assistance). Ce qui est certain c'est que de tels problèmes ne peuvent se résoudre qu'à partir de réformes structurelles comme l'est le projet de RSA. C'est en recomposant intégralement, tout en simplifiant, le systèmes des prestations sociales et des aides fiscales qu'il sera possible de réduire drastiquement les phénomènes de pauvreté active. Il s'agit là d'un enjeu capital pour l'avenir d'une protection sociale qui ne doit pas être

seulement là pour compenser et réparer l'absence de travail, mais pour préparer et accompagner l'activité, dans l'intérêt de tous.

Une idée-force derrière de telles propositions, incarnées dans le projet de RSA, est de soutenir que l'activité est au fondement de la dignité des personnes. Il s'ensuit que les politiques de lutte contre l'exclusion ne doivent plus courir tous azimuts pour assurer la dignité des personnes dans tous les domaines imaginables, mais se centrer sur l'activité comme clé de voûte de l'intégration et de la réalisation des individus.

La mise en œuvre du RSA, accompagnée d'un « Grenelle de l'insertion » qui a poussé à quelques réformes (de plus ou moins grande portée) dans ce secteur et de la fusion du réseau des ASSEDIC (assurance chômage) et de l'ANPE (placement des chômeurs), a rencontré nombre de difficultés, que plusieurs observateurs rattachent à la nature même de ces réformes. Il faut cependant signaler que la création du RSA, tout comme celle de Pôle Emploi (résultant de la fusion ASSEDIC/ANPE) a été conçue, formatée, décidée dans une période de recul du chômage et de croissance. Or, depuis 2008 c'est une crise financière, économique et sociale aux puissants effets qui s'étend. Créés pour accompagner les gens dans une reprise d'activité, RSA et Pôle Emploi se voient demander de réduire les conséquences d'une crise sur laquelle ils n'ont que peu de prise. Les évaluations de ces politiques et institutions tiendront naturellement compte de cette évolution cruciale du contexte.

### **III. – Les interventions et les incitations croissantes de l'Union européenne**

Les initiatives comme le RSA prennent tout leur sens dans le concert et le contexte européen. Et il faut à ce titre avancer une nouvelle expression, celle d'inclusion active. L'inclusion active est le concept européen désignant à la fois le contenu et l'objectif des politiques de lutte contre l'exclusion.

La stratégie dite d'inclusion active se veut tout à fait complémentaire de l'approche relative à la « flexicurité » (combinant de manière moderne flexibilité et sécurité professionnelles). Elle dessine explicitement la perspective d'un « État-providence actif » en veillant à ce que soient offerts des parcours personnalisés vers l'emploi. Le principe est que la meilleure des protections sociales et la première assurance de pouvoir vivre de manière autonome et digne

résident dans l'emploi.

**1. L'action communautaire en matière de lutte contre l'exclusion.** – Si l'Union, subsidiarité oblige, s'implique peu de façon directe en matière de lutte contre l'exclusion, elle produit, indirectement mais explicitement, de nombreuses réformes et réorientations. La lutte contre l'exclusion est en réalité un des thèmes majeurs de la politique sociale européenne, qui relève plus de l'incitation que de l'intervention. L'Union et la Commission européennes n'ont pas vocation à se substituer aux autorités nationales, régionales et locales dans la planification et la mise en œuvre des politiques. Leur rôle est de catalyser des efforts en vue de favoriser l'application d'une stratégie commune de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Sans base juridique spécifique, de 1975 à 1995, trois programmes européens de lutte contre la pauvreté, alliant expertises et soutiens à des projets pilotes, se sont succédé. À l'occasion du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, les pays de l'Union européenne, qui totalisaient alors environ 60 millions de personnes sous le seuil de pauvreté, ont défini les fondements d'une convergence européenne en matière d'« action pour l'inclusion sociale ». Lors du lancement de la stratégie de Lisbonne, le Conseil européen a ainsi invité les États membres et la Commission à prendre des mesures pour donner « un élan décisif à l'élimination de la pauvreté » d'ici à 2010. Les Conseils européens ultérieurs ont enrichi et précisé cet objectif, par exemple en mars 2006 quand il a été demandé aux États membres de « prendre les mesures nécessaires pour réduire rapidement et sensiblement la pauvreté touchant les enfants ». Divers instruments financiers communautaires – dont le Fonds social européen – qui investissent annuellement plus de dix milliards d'euros sont là pour soutenir la stratégie d'inclusion active.

Les instances communautaires relèvent que dans chaque État membre, une partie de la population est « confrontée à l'exclusion et au dénuement », se traduisant souvent par un accès limité aux services de base. Pour les experts de Bruxelles, la problématique de la grande pauvreté prend de l'ampleur et le nombre de personnes vivant dans une pauvreté extrême s'accroît. Depuis 2000, en raison des élargissements successifs, le nombre de pauvres a mécaniquement augmenté pour atteindre en 2007, 78 millions de personnes dans une Union à 27. La pauvreté monétaire menace donc 16 % de la population européenne. Par ailleurs, un Européen sur cinq habite un

logement de mauvaise qualité et un sur dix vit dans un foyer où personne n'a d'emploi.

La méthode ouverte de coordination (MOC) sur la protection sociale et l'inclusion sociale – instaurée par le Conseil de Lisbonne – constitue un instrument important qui offre une orientation et une assistance communautaires aux États membres dans le cadre des efforts qu'ils déploient pour renforcer la cohésion sociale en Europe. L'acronyme MOC désigne le système communautaire de définition d'objectifs communs, d'évaluation et de compte rendu dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale. Les États membres se sont ainsi entendus autour d'une méthode de coopération et d'objectifs communs dans ce domaine. Chaque pays doit élaborer un Plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI) qui est envoyé à la Commission, mis en discussion et évalué.

Pour les différents plans et mesures d'inclusion sociale, les États membres proposent et doivent suivre une série d'indicateurs comparables<sup>34</sup>. Les indicateurs européens de cohésion sociale concernent quatre thèmes d'application : 1/ l'inclusion sociale au sens strict ; 2/ les pensions ; 3/ l'emploi et son attractivité financière ; 4/ les soins de santé. Les États membres se comparent désormais à travers une batterie consistante d'indicateurs tels les taux de pauvreté monétaire après transfert (aux seuils de 40 %, 50 %, 60 % et 70 % de la médiane des revenus), les disparités régionales des taux d'emploi, les taux de chômage de longue durée (plus d'un an) et de très longue durée (plus de deux ans), la proportion de personnes vivant dans des ménages sans emploi, le nombre de jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas leurs études ou une formation, l'espérance de vie à la naissance ou encore la santé autoperçue.

La MOC et tout l'objectif d'inclusion sociale inspirent amplement, même si cela est peu visible dans le quotidien des opérations, les stratégies et orientations nationales. En un sens l'Union européenne, de par les comparaisons qu'elle permet et les idées directrices que ses instances émettent, est un vecteur essentiel de rationalisation des politiques de lutte contre l'exclusion, et, partant, de réforme des régimes nationaux de protection sociale. L'approche européenne combine trois éléments clés : une aide au revenu adaptée, un appui pour l'accès au travail, et des services sociaux de qualité.

La rationalisation obligée par la courroie européenne conduit la France à préciser ses priorités en matière de lutte contre l'exclusion. Trois grandes priorités d'action ont ainsi été proposées en octobre 2007 : 1/ favoriser l'accès et le retour à l'emploi des personnes qui en

sont le plus éloignées, notamment avec le RSA ; 2/ intervenir pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, avec un nouveau plan en faveur des quartiers sensibles ; 3/ développer l'offre de logement social et d'hébergement, avec, en particulier, l'institution du droit au logement opposable.

Ces trois options n'ont pas été directement imposées par l'Union, loin de là, mais leur émergence et leur contenu, au moins pour les deux premières résonnent largement avec les réflexions et intentions communautaires. D'autres priorités, plutôt que le travail, les jeunes et le logement, auraient pu être choisies. Ainsi, par exemple, dans un autre pays soucieux depuis longtemps d'une approche rationalisée de ses politiques de lutte contre la pauvreté – les États-Unis – trois directions alternatives sont mises en avant. La première des priorités est, là-bas aussi, le travail. La deuxième est la famille, avec un soutien massif aux programmes permettant de soutenir la stabilité conjugale. La troisième, moins originale du côté européen de l'Atlantique, est l'investissement massif souhaité dans les politiques de la jeunesse et de la petite enfance<sup>35</sup>.

**2. La perspective de l'investissement social.** – La suggestion américaine comme l'option européenne d'inclusion sociale relèvent d'une idée plus générale, celle d'une mutation de nos États-providence vers une logique d'investissement social. L'idée est celle d'une transformation intégrale des régimes de protection sociale. En fait, exclusion et pauvreté restent encore principalement appréhendées à partir des formes traditionnelles de la protection sociale. De plus, les ajustements et innovations institutionnels suscités relèvent de l'adaptation du modèle antérieur, plutôt que de sa mutation. L'idée d'investissement social procède d'un changement radical.

Confrontées aux nouvelles réalités sociales, les sociétés européennes sont appelées à réagir et à adapter leurs priorités de politique sociale. Une des principales voies de réforme est celle dite de l'investissement social, c'est-à-dire de la concentration des moyens sur la jeunesse et l'enfance. Cette idée, défendue dans les couloirs de la Commission européenne ou de l'OCDE, est forte. Elle part d'un double constat. Le premier est bien simple : il vaut mieux prévenir que guérir. Le deuxième est plus sophistiqué : les systèmes de protection sociale européens, avec leurs différences, se sont constitués non pas pour prévenir les problèmes sociaux, mais plutôt pour compenser les charges liées à leurs conséquences. C'est donc à une réforme en profondeur qu'encouragent les partisans de ce mouvement vers un

État-providence centré sur le capital humain, la jeunesse et l'enfance.

Emmenés par des penseurs européens de réputation internationale, au premier rang desquels Gosta Esping-Andersen<sup>36</sup> et Anthony Giddens<sup>37</sup>, les analystes et praticiens qui soutiennent une telle orientation avancent une série d'arguments et de priorités en faveur de ce que l'on peut baptiser traditionnellement politique familiale (au sens d'investissement sur l'enfance). Les politiques sociales doivent, d'abord, être des politiques favorables à la famille moderne, c'est-à-dire à la famille où hommes et femmes à égalité peuvent être actifs.

Approcher les politiques sociales de la sorte, c'est s'autoriser plusieurs types de gains. Tout d'abord pour les enfants défavorisés : mettre l'accent sur une intervention le plus tôt possible, par exemple, avec une politique extrêmement dense d'accueil de la petite enfance, c'est viser la réalisation de l'objectif d'égalité des chances. Ensuite, passer par ce développement de modes d'accueil de qualité pour tous, c'est permettre aux familles vivant en Europe de réaliser à la fois leurs souhaits d'investissement professionnel et leurs désirs d'enfant(s). L'État d'investissement social, au moins en ce premier sens, se veut favorable à la démographie. Troisième observation et proposition : l'investissement dans la petite enfance et dans la jeunesse est favorable à l'égalité entre les hommes et les femmes car il permet l'émancipation et l'autonomie des femmes. Ces dernières – quatrième effet positif attendu d'un tournant souhaité vers l'investissement social – trouveraient plus d'offres d'emploi dans une économie favorisant les services à la personne (aux petits enfants en particulier).

La voie de l'« État d'investissement social » et la stratégie de l'inclusion active reposent la question des objectifs de la protection sociale. Couvrant, dans son épure, les risques du travailleur salarié (très généralement un homme) et de ses ayants droit (sa femme et ses enfants), elle a été appelée en France à se transformer pour lutter contre l'exclusion et la pauvreté. Cette nouvelle orientation consiste en une mutation profonde qui n'a pas encore été véritablement décidée, même si régulièrement souhaitée et annoncée par les uns et les autres. Face aux « nouveaux risques sociaux » (dont la pauvreté active) les différents régimes d'État-providence sont invités à se réformer, au moins dans l'Union européenne, dans le sens d'États d'investissement social promouvant le travail, le capital humain et cherchant à faire sortir de la pauvreté les enfants et les actifs (les deux objectifs pouvant être largement appariés).

# Conclusion

**1. De l'infini des débats de définition et de justice.** – Le célèbre dominicain allemand Maître Eckhart, qui vécut aux <sup>xiii</sup><sup>e</sup> et <sup>xiv</sup><sup>e</sup> siècles s'intéressait, dans son sermon *Beati pauperes spiritu*, à l'insondable sagesse de Dieu mais aussi aux dimensions de la pauvreté. Il distinguait sommairement la pauvreté du savoir, celle du vouloir et celle de l'avoir. On pourrait ajouter la pauvreté du pouvoir. Le constat de la multidimensionnalité de la pauvreté et de l'exclusion n'est donc pas neuf... Et il est probable que les débats théologiques, savants ou seulement bureaucratiques sur les contours de l'exclusion et sur la légitimité de l'intervention publique sont loin d'être terminés.

Toujours, il s'agira de discuter de celui qui est *vraiment* le plus défavorisé, le plus mal loti, le plus mal logé, le plus méritant pour lequel une priorité de prise en charge s'établirait légitimement. Toujours des questions cruciales de justice se mêleront à des revendications catégorielles et à des sentiments souvent ambivalents. Toujours il faudra démêler et déterminer qui, en dernière instance, de l'individu, de sa famille, du marché et des pouvoirs publics, est responsable. Toujours on s'inquiétera de la stigmatisation et du faible soutien de prestations trop étroitement ciblées sur les plus pauvres.

Il y a donc de l'éternité dans l'exclusion et dans les politiques qui sont établies afin de la traiter. Il est néanmoins possible de progresser.

**2. De l'utilité des objectifs chiffrés.** – Les indicateurs d'inégalité et de redistribution ne saisissent pas ce qui est vraisemblablement au centre de la problématique individuelle de l'exclusion : l'impression d'être mis à l'écart, le sentiment de privation au sein de sociétés d'abondance et d'hyperconsommation, l'aspiration à être reconnu. En ces matières intimes, les politiques publiques ont peu d'impact. Conscients de leurs limites mais aussi de leurs performances, les promoteurs et opérateurs de ces politiques peuvent sensiblement les rationaliser. Pour cela il faudrait cesser de verser dans une logorrhée affichant fallacieusement le souci d'éradiquer toutes les souffrances, toutes les inégalités et toutes les frustrations relatives. C'est en se donnant des objectifs précis et quantifiés de réduction, voire

d'éradication, des phénomènes qu'elle combat que l'action publique contre l'exclusion pourra avancer et continuer à bénéficier de soutiens.

Le Conseil des ministres du 17 octobre 2007 a adopté un engagement national de lutte contre l'exclusion avec un dessein de réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans. La fixation de cet objectif de résultat substantiel est une révolution dans un environnement où seulement s'accumulaient les indignations lyriques, les réclamations et les affichages de moyens.

L'atteinte d'un tel objectif suppose en effet des réformes conséquentes pour ce qui relève du contenu, de la hiérarchie des priorités, de l'organisation et de l'évaluation de la lutte contre l'exclusion. Cette ambition peut susciter le scepticisme ou la critique notamment car elle serait incomplète ou bien parce qu'elle se centrerait sur les personnes les plus aisément insérables laissant de côté les plus exclues. Pour autant, la fixation d'objectifs est assurément une voie judicieuse de révision. De ces objectifs de résultats clairs peuvent découler de véritables décisions, passant par la simplification d'un édifice bien trop compliqué, pour les spécialistes de droit public, pour les gestionnaires, mais aussi, au premier chef, pour les destinataires de ces mesures d'action publique. Car le mot-clé de l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion devrait être la simplicité.

**3. De l'importance de la lutte contre la complexité.** – Comment tolérer la coexistence de huit ou de neuf minima sociaux ? Pourquoi admettre la multiplication des textes, des comités de pilotage, des schémas, des dispositifs de toute nature ? Comment ne pas sourire du jargon technique et de la prolifération de sigles étranges ? Comment imaginer qu'il sera possible de continuer infiniment cette quête de l'adaptation des dispositifs aux situations individuelles par la création de nouvelles mesures ?

Le débat sur la complexité des politiques sociales ne se résume pas simplement. Certains soutiennent qu'il est impossible de simplifier car il faut toujours mieux adapter le système et le droit aux situations individuelles. D'autres avancent que le système devient totalement ingérable. Ce qui est certain c'est qu'il est toujours relativement simple de compliquer, et compliqué de simplifier. L'évolution récente du droit de la protection sociale, dans sa globalité, illustre pleinement cette proposition de nouvel adage...



L'idée sous-jacente ici est que le droit de la pauvreté et de l'exclusion, dont on dit parfois qu'il est un pauvre droit, est en réalité, dans toutes ses composantes, un des droits les plus mouvants et les plus complexes, et donc, à ces égards, un des droits les plus riches. Sa simplification, passant à la fois par des expérimentations et par des refontes législatives, pour répartir clairement les responsabilités, peut accompagner l'entrée des politiques de lutte contre l'exclusion dans une logique de résultat et une ère d'efficacité.

**4. Objectifs de résultats. Où en est-on ?** – Le gouvernement français s'est donc engagé dans une logique ambitieuse d'annonce d'objectifs à atteindre en ce qui concerne la réduction quantifiée de la pauvreté. L'expression d'une telle finalité, avec toutes ses ambiguïtés, a suscité, selon les interlocuteurs, de l'enthousiasme, de l'ironie ou de la critique. Si elle est une innovation dans le contexte des politiques françaises, elle n'est pas totalement neuve dans le contexte international. Qu'il s'agisse de l'Union européenne ou des Nations unies, l'objectif de réduction, voire d'éradication, de la pauvreté, a été exprimé depuis le début du millénaire.

En 2000, l'ONU a établi des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), visant, notamment, à « réduire de moitié l'extrême pauvreté » d'ici 2015. En 2000, l'Union européenne a lancé sa stratégie dite de Lisbonne, contenant, on l'a vu, une invitation à « donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté » à l'horizon 2010.

Si discussions il y a sur les résultats pour l'ensemble des objectifs de l'ONU, les experts s'accordent sur l'atteinte attendue du premier des OMD, grâce à la croissance en Chine et en Inde. Dans l'Union européenne, les perspectives sont davantage mitigées, mais l'ambition a été de nouveau affirmée, avec l'inscription parmi les principales orientations de la stratégie « UE 2020 » d'un objectif très précis, consistant à réduire de 20 millions le nombre de pauvres d'ici 10 ans.

Tous ces objectifs de résultat, qui sont sans obligation juridique, placent les politiques sous contrainte. D'où l'importance des rendez-vous clairement fixés par les horizons temporels annoncés. L'incontestable échec européen quant à l'élimination de la pauvreté en 2010, a, par la méthode suivie, permis un rebond intelligent et plus précis, avec l'adoption d'une visée moins grandiose mais plus aisément mesurable. Pour les OMD le rendez-vous, aux deux tiers du parcours, a eu lieu fin septembre 2010 à New York, avec le rassemblement de la

communauté internationale autour de réussites et de défaillances (certaines liées à la crise, d'autres pleinement structurelles) dans l'atteinte des objectifs fixés. Pour l'objectif français, le rendez-vous est en 2012, au moment des élections présidentielles. Il est donc pleinement politique. Il demeure, toutefois, grandement technique. En effet, les chiffres de la pauvreté 2012 ne seront connus, si rien ne change dans l'appareil statistique français, qu'en 2014... D'où l'impérieuse nécessité d'innover, au moins en ce qui concerne la mesure des phénomènes, pour plus de clarté et de réactivité.

# Bibliographie

Afichard J., Foucauld J.-B. de (dir.), *Justice sociale et inégalités*, Paris, Esprit, 1992.

Alesina A., Glaeser E., *Fighting Poverty in the US and Europe. A World of Difference*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

Belorgey J.-M. (dir.), *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Paris, La Documentation française, 2000.

Borgetto M., Équité, égalité des chances et politique de lutte contre l'exclusion, *Droit social*, n° 3, 1999, p. 221-229.

Borgetto M., Lafore R., *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Paris, Montchrestien (6<sup>e</sup> éd.), 2006.

Borgetto M., Duperyroux J.-J., Lafore R., Rollande Ruellan, *Droit de la Sécurité sociale*, Paris, Dalloz (15<sup>e</sup> éd.), 2005.

Bourdieu P. (dir.), *La Misère du monde*, Paris, Le Seuil, 1993.

Cancian M., Danziger S. (dir.), *Changing Poverty, Changing Policies*, New York, Russel Sage Foundation, 2009.

Castel R., *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

Cusset P.-Y., *Le Lien social*, Paris, Armand Collin, 2007.

Clerc D., *La Paupérisation des Français*, Paris, Armand Colin, 2010.

Commission Européenne, *Combating Poverty and Social Exclusion. A Statistical Portrait of the European Union 2010*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010.

Damon J., *La Question SDF. Critique d'une action publique*, Paris, PUF, 2002.

Damon J., *Éliminer la pauvreté*, Paris, PUF, 2010.

De Swaan A., *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, PUF, 1995 (1988).

Donzelot J., *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Paris, Esprit, 1991.

Esping-Andersen G. (dir.), *Why we Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

Foucault M., *Histoire de la folie à l'âge classique*, Paris, Gallimard, 1972.

Gans H., *The War against the Poor. The Underclass and Antipoverty Policy*, New York, Basic Books, 1995.

Geddes M., Benington J. (dir.), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union. New Forms of Local Social Governance ?*, Londres, Routledge, 2001.

Geremek B., *La Potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Âge à nos jours*, Paris, Gallimard, 1987 (1978).

Hardy J.-P., *Guide de l'aide sociale contre les exclusions*, Paris, Dunod, 1999.

Herpin N., Verger D. (dir.), Mesurer la pauvreté aujourd'hui, *Économie et statistique*, n° 308-310, 1997.

Herpin N., Dell F., Pauvres et modes de vie pauvre dans des pays européens, *Économie et statistique*, n° 383-385, 2005, p. 47-74.

Hills J., Le Grand J., Piachaud D. (dir.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

Hirsch M., *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*, La Documentation française, 2005.

Hirsch M., Chemla D. (dir.), *Code des droits contre l'exclusion*, Paris, Dalloz, 2006.

Lafore R., Exclusion, insertion, intégration, fracture sociale, cohésion sociale : le poids des maux, *Revue de droit sanitaire et social*, vol. XXXII, n° 4, 1996, p. 803-822.

Lenoir R., *Les Exclus. Un Français sur dix*, Paris, Le Seuil, 1974.

Marlier É., Atkinson T., Cantillon B., Nolan B., *The EU and Social Inclusion. Facing the Challenges*, Londres, Polity Press, 2006.

Maurin L., Savidan P. (dir.), *L'État des inégalités en France. 2007*, Paris, Belin, 2006.

Messu M., *La Société protectrice. Le cas des banlieues sensibles*, Paris,

Morrisson C., Inégalités, pauvreté et cohésion sociale dans l'Union européenne, *Commentaire*, n° 109, 2005, p. 51-58.

Palier B., *Gouverner la Sécurité sociale*, Paris, PUF, 2001.

Paugam S., *La Disqualification sociale*, Paris, PUF, 1991.

Paugam S., *Les Formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, PUF, 2005.

Rigaudiat J., *Le Nouvel ordre prolétaire. Le modèle social français face à l'insécurité économique*, Paris, Autrement, 2007.

Rosanvallon P., *La Nouvelle Question sociale. Repenser l'État providence*, Paris, Le Seuil, 1995.

Roman D., *Le Droit public face à la pauvreté*, Paris, LGDJ, 2002.

Sassier P., *Du bon usage des pauvres. Histoire d'un thème politique, XVI<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Fayard, 1990.

Schnapper D., *Qu'est-ce que l'intégration ?*, Paris, Gallimard, 2007.

Simmel G., *Les Pauvres*, Paris, PUF, 1998 (1907).

Smith T., *France in Crisis. Welfare, Inequality and Globalization since 1980*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

Stoléru L., *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Paris, Flammarion, 1974.

Trainar P., L'exclusion sociale, *Commentaire*, n° 115, 2006, p. 707-715.

# Notes

1

P. Massé, P. Bernard, *Les dividendes du progrès*, Paris, Le Seuil, 1969 ; J. Klanfer, *L'exclusion sociale. Étude de la marginalité dans les sociétés occidentales*, Paris, Bureau de recherches sociales, ATD, 1965.

2

P.-M. de la Gorce, *La France pauvre*, Paris, Grasset, 1965.

3

P. Ardant, Les exclus, *Pouvoirs*, n° 7, 1978, p. 47-62.

4

F. Perroux, *Masse et classe*, Paris, Casterman, 1972.

5

J. Verdès-Leroux, Les exclus, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 19, 1978, p. 61-65.

6

P. Nasse, *Exclus et exclusions. Connaître les populations, comprendre les processus*, Paris, La Documentation française, 1992 ; B. Fragonnard, *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion*, Paris, La Documentation française, 1993.

7

J. Freund, Préface, in *Les théories de l'exclusion*, Paris, Méridiens-Klincksieck, 1993.

8

Voir deux articles qui ont fait date : M.-T. Join-Lambert, Exclusion : pour une plus grande rigueur d'analyse, *Droit social*, n° 3, 1995, p. 215-221 ; M. Elbaum, Justice sociale, inégalités, exclusion, *Revue de l'OFCE*, n° 53, 1995, p. 197-247.

D. Fassin, Exclusion, *underclass*, *marginalidad*. Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux États-Unis et en Amérique latine, *Revue française de sociologie*, vol. 37, n° 1, 1996, p. 37-75.

## 10

Voir notamment l'ouvrage collectif dirigé par A. Lion, P. Maclouf, *L'insécurité sociale*, Paris, Les Éditions Ouvrières, 1982, ainsi que les divers travaux du Plan

## 11

G. Simmel, *Les pauvres*, Paris, PUF, 1998 (1907).

## 12

Voir les célèbres travaux de R. Castel,. Voir aussi, pour approfondir, ceux du sociologue américain H. Bahr, qui a le premier théorisé le concept, *Disaffiliated Men*, Toronto, University of Toronto Press, 1970.

## 13

Sondage IPSOS/Secours populaire sur les Français et la pauvreté, septembre 2007. Il était également demandé dans cette enquête ce que devait être le montant de ressources en dessous duquel on pouvait être considéré comme pauvre en France. La réponse, en moyenne, était de 1 016 €, soit 200 € de plus que le seuil conventionnel de pauvreté monétaire relative...

## 14

Sondage *Pèlerin*/TNS Sofres, septembre 2010.

## 15

En prenant en compte des taux de pauvreté nationaux, alors le seuil se situe aux alentours de 1 500 € par mois au Luxembourg, 900 en France et en Allemagne, 550 en Espagne, 150 en Pologne, 100 en Lettonie.

## 16

L'image simple d'une pauvreté monétaire en diminution est contrebalancée par des indicateurs agrégeant différentes données et qui signalent au contraire une progression de la pauvreté. Cf.

Précarité, pauvreté, inégalités : le baromètre explose, *Droit social*, n° 7/8, 2007, p. 793-797.

17

Pour une riche introduction aux théories du lien social, et à sa crise supposée, voir P.-Y. Cusset, *Le lien social*, Paris, Armand Collin, 2007.

18

J. Hills, J. Le Grand, D. Piachaud (dir.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

19

Voir Y. Algan, P. Cahuc, *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, Paris, Éd. rue d'ULM/CEPREMAP, 2007.

20

Dans une visée très pédagogique et pratique, un code Dalloz original a même été constitué sur la question, cf. M. Hirsch, D. Chemla, *Code des droits contre l'exclusion*, Paris, Dalloz, 2006.

21

Pour le découvrir, ou mieux le connaître, il faut se référer aux travaux, accessibles et pénétrants, des Prs Borgetto et Lafore.

22

R. Ballain, E. Maurel, *Le logement très social. Extension ou fragilisation du droit au logement ?*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, 2002.

23

Sur tout ce secteur, généreux en sigles et en initiatives, voir le guide pratique *L'insertion au service de l'emploi* publié en septembre 2007 par *Alternatives économiques* avec le soutien du ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité.

24

Pour une étude synthétique, voir R. Lafore, La prise en charge des « personnes les plus démunies », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 6, 2007, p. 979-987. Voir également le rapport de la Cour des comptes, *Les personnes sans domicile*, Paris, La Documentation française, 2007.



Voir, pour un premier panorama, M. Fourcade, V. Jeske, P. Naves, *Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions*, Paris, Inspection générale des affaires sociales, 2004, et pour un deuxième, D. Vilchien, C. Puydebois, G. Lesage, *Évaluation de l'application et de l'impact de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions*, Paris, Inspection générale des affaires sociales/Inspection générale de l'Éducation nationale, 2007.

Voir P. Ligneau, Existe-t-il un droit du partenariat ?, *Informations sociales*, n° 95, 2001, p. 4-19.

La démonstration de ce point par l'économiste Brendan O'Flaherty, est éclatante : *Making Room. Economics of Homelessness*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.

Voir ici les analyses de A. de Swaan, *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, PUF, 1995 (1998)

Et pour une description fouillée de ces 1,3 million de situations, voir N. Laïb, Situation sur le marché du travail et pauvreté monétaire, *Études et résultats*, n° 499, 2006.

Voir le premier rapport annuel du Centre d'analyse stratégique, *La société française : entre convergence et nouveaux clivages*, Paris, La Documentation française, 2007.

Pour des données et des analyses solides, voir le livre très équilibré de D. Clerc, *La paupérisation des Français*, Paris, Armand Colin, 2010.

M.-O. Simon, C. Olm, E. Alberola, Avoir un emploi rend la pauvreté

plus difficile à vivre, *Consommation et modes de vie*, n° 202, 2007.

33

Sondage LH2 pour RMC, 5 janvier 2007.

34

Sur l'histoire et les enjeux de ces indicateurs, voir Les indicateurs sociaux dans l'Union européenne : avancement et perspectives, *Dossiers solidarité et santé*, n° 2, 2004.

35

Voir la note de R. Haskins, I. Sawhill, *Attacking Poverty and Inequality*, Washington, Brookings Institution, 2007.

36

Voir, par exemple, l'ouvrage qu'il a dirigé *Why we Need a New Welfare State* (Oxford, Oxford University Press, 2002), ou, plus synthétiquement, sa tribune dans *Le Monde* (8 décembre 2006), Vers un État-providence centré sur l'enfance

37

Voir, entre autres, A. Giddens, P. Diamond, R. Liddle (dir.), *Global Europe, Social Europe*, Cambridge, Polity Press, 2006.